

Politik – Verbände – Recht Band 3
Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik

Miriam Hartlapp

Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission

Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

campus

Miriam Hartlapp

Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 53

Politik – Verbände – Recht

Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik

Band 3

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 3-593-37702-0

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 © 2005 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main.

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

Druck und Bindung: BoD, Norderstedt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

Inhalt

Abbildungen und Tabellen	10
Abkürzungen	12
Danksagung	15
Kapitel 1	
Einleitung	17
1.1 Begriffe und Untersuchungsgegenstand	21
1.2 Fallauswahl und Datengrundlage	25
1.3 Stand der Forschung und Grenzen ihrer Erklärungskraft	31
1.3.1 Gängige Erklärungen zur Rechtsbefolgung in den Mitgliedstaaten	32
1.3.2 Divergierende Darstellungen und Bewertungen der supranationalen Rechtsdurchsetzung	34
1.4 Analysekonzept	37
1.5 Gliederung des Buches	45
Kapitel 2	
Frankreich	48
2.1 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen	48
2.1.1 Regierungssystem	48
2.1.2 Sozialpartner	50
2.1.3 EU-Entscheidungsfindung	52
2.1.4 Umsetzungsprozess	54
2.1.5 Rechtsdurchsetzungspolitik	56
2.2 Umsetzung der Richtlinien in Frankreich	59

2.2.1	Nachweisrichtlinie: Ohne Druck aus Brüssel wäre keine Änderung erfolgt	59
2.2.2	Mutterschutzrichtlinie: Allgemeine Unterstützung für das existierende Schutzmodell	62
2.2.3	Arbeitszeitrichtlinie: Nationale Reformen bestimmen das Transpositionstempo	66
2.2.4	Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Supranationale Rechtsdurchsetzung führt zu Überimplementation	70
2.2.5	Elternurlaubsrichtlinie: Der Anpassungsbedarf wird unterschätzt	73
2.2.6	Teilzeitarbeitsrichtlinie: »Just-in-Time«-Transposition als Zufall?	75
2.3	Zusammenfassung der Implementationsprozesse in Frankreich	77

Kapitel 3

Spanien

3.1	Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen	80
3.1.1	Regierungssystem	80
3.1.2	Sozialpartner	82
3.1.3	EU-Entscheidungsfindung	84
3.1.4	Umsetzungsprozess	85
3.1.5	Rechtsdurchsetzungspolitik	86
3.2	Umsetzung der EU-Richtlinien in Spanien	90
3.2.1	Nachweisrichtlinie: Verzögerung durch inhaltliche Nähe zu einer vorhergehenden nationalen Reform	90
3.2.2	Mutterschutzrichtlinie: Erst nach Kritik von EU-Ebene Nachbesserung der Umsetzungsmaßnahme	93
3.2.3	Arbeitszeitrichtlinie: Unproblematische Umsetzung durch Passgenauigkeit zu nationalen Reformprioritäten	97
3.2.4	Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Geringer Anpassungsbedarf durch Antizipation	100
3.2.5	Elternurlaubsrichtlinie: Breites Desinteresse führt zu Stillstand, erst supranationale Aktivität bringt den Prozess in Gang	103
3.2.6	Teilzeitarbeitsrichtlinie: Großer Reformeifer führt zu einer »Geisterfahrt«	106
3.3	Zusammenfassung der Implementationsprozesse in Spanien	109

Kapitel 4	
Griechenland	112
4.1 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen	112
4.1.1 Regierungssystem	112
4.1.2 Sozialpartner	115
4.1.3 EU-Entscheidungsfindung	116
4.1.4 Umsetzungsprozess	118
4.1.5 Rechtsdurchsetzungspolitik	121
4.2 Umsetzung der Richtlinien in Griechenland	125
4.2.1 Nachweisrichtlinie: Fristsetzungsschreiben als Initiator eines unspektakulären Implementationsprozesses	125
4.2.2 Mutterschutzrichtlinie: Unpünktliche Umsetzung durch Reformstau	126
4.2.3 Arbeitszeitrichtlinie: Außergewöhnliche Verquickung des nationalen Diskurses mit den europäischen Vorgaben	130
4.2.4 Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Trotz Verhandlungs- enthusiasmus verspätete und inkorrekte Transposition	133
4.2.5 Elternurlaubsrichtlinie: Mangelndes nationales Interesse und supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik	135
4.2.6 Teilzeitarbeitsrichtlinie: Pünktliche Umsetzung ohne praktische Wirkung	137
4.3 Zusammenfassung der Implementationsprozesse in Griechenland	139
Kapitel 5	
Vergleichende Auswertung und Analyse der Länderstudien	143
5.1 Zusammenfassung der Implementationsprozesse in Belgien	143
5.2 Zusammenfassung der Implementationsprozesse in Portugal	146
5.3 Empirische Ergebnisse im Überblick	150
5.4 Begrenzte Erklärungskraft des Misfit-Arguments	153
5.5 Verhandlungsvorbereitung und Verhandlungsführung	154
5.5.1 Verzögernde Wirkung von unklaren Formulierungen und komplexen Regelungen	154
5.5.2 Punktuelle Erklärungskraft des EU-Entscheidungs- prozesses	155

5.5.3	Wann fördert die Einbindung relevanter Akteure in die Verhandlungen den Umsetzungsprozess?	156
5.6	Nationale Instrumente, Verwaltungsstrukturen und Verfahrensabläufe	159
5.6.1	Herausragende Bedeutung des Transpositionsinstruments: Komplexes Legislativverfahren versus schlanke Rechtsverordnung	159
5.6.2	Der Rahmen: Administrative Faktoren und Verfahrenseffizienz	160
5.7	Relevanz von Politikmustern und Präferenzen	162
5.7.1	Untergeordnete Rolle ideologischer Faktoren im Transpositionsprozess	162
5.7.2	Situative Bedeutung von Minderheitsregierungen und Verknüpfungen mit nationalen Reformen	163
5.7.3	Formale, aber nicht nachhaltige Verbesserung der Implementation durch pflichtbewusste Haltung gegenüber Brüssel	165
5.8	»Desinteressiertes Versandenlassen« versus »politisierte Verarbeitung«: Eine theoriebezogene Bündelung der Argumente	167
5.9	Supranationale Durchsetzungspolitik: Reaktion auf den Umsetzungsprozess und Erklärungsfaktor für seinen Verlauf	170
5.10	Durchsetzungspolitik auf nationaler Ebene	173
5.10.1	Effizienz der Vollzugssysteme im Vergleich	174
5.10.2	Die wichtigsten Implikationen für die Forschungsfragen	179
Kapitel 6		
Rechtsdurchsetzungspolitik auf supranationaler Ebene:		
	Inkonsistent, inkonsequent, intransparent?	181
6.1	Handlungsrahmen der Europäischen Kommission	183
6.1.1	Institutionelle Voraussetzungen	183
6.1.2	Rechtliche Grundlage und administrative Praxis bei formellen Verfahren	184
6.1.3	Informelle Durchsetzungsinstrumente	187
6.2	Praxis der Rechtsdurchsetzungspolitik	188
6.3	Überprüfung der wichtigsten Annahmen für die Rechtsdurchsetzungspolitik	197

6.3.1	Determinieren mangelnde Ressourcen die Verstoßverfolgung?	197
6.3.2	Wird die Rechtsdurchsetzung im Zeitverlauf effizienter?	199
6.3.3	Werden die EU-Richtlinien unterschiedlich behandelt?	201
6.3.4	Die üblichen Verdächtigen: Sind einige Mitgliedstaaten eher Gegenstand von Verstoßverfolgung?	203
6.3.5	Wie bestimmt die Informationslage über Regelverstöße die Rechtsdurchsetzungspolitik?	205
6.3.6	Welchen Einfluss hat die Höhe des Anpassungsbedarfs?	207
6.3.7	Führt Widerstand im Entscheidungsprozess zu kritischerer Rechtsdurchsetzung?	209
6.4	Zusammenfassung zur Rechtsdurchsetzungspolitik auf supranationaler Ebene	210
6.5	Ausblick auf andere Handlungsstrategien der supranationalen Durchsetzungspolitik	212
6.5.1	Andere Strategien der Rechtsdurchsetzung während der Transposition	213
6.5.2	Andere Strategien der Rechtsdurchsetzung in Anwendung und Vollzug	214
Kapitel 7		
Konklusionen		218
7.1	Signifikante Veränderungen in den Mitgliedstaaten ...	220
7.2	... aber nur mangelhafte Erfüllung europarechtlicher Verpflichtungen	221
7.3	Warum supranationale Rechtsdurchsetzung nur in manchen Fällen erfolgt ...	223
7.4	... und warum supranationale Rechtsdurchsetzung trotzdem wichtig ist	225
7.5	Geltungsbereich der präsentierten Ergebnisse	227
7.6	Rechtsdurchsetzung wird auch in Zukunft wichtig sein	229
Anhang		231
Literatur		236

Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

1-1	EU-Richtlinien im Mehrebenensystem	23
1-2	Die verschiedenen Stufen des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 226 EGV	24
1-3	Non-compliance bei der Implementation von EU-Richtlinien; Anzahl der von der Europäischen Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren in allen Politikfeldern, 1972–2002	29
1-4	Akteure, Institutionen und die Umsetzung europäischer Richtlinien	38
1-5	Motive für eine zögerliche Durchsetzungspolitik mittels Vertragsverletzungsverfahren	44
6-1	Die verschiedenen Stufen des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 226 EGV	185

Tabellen

1-1	Offizielle Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission 1993–2003 (Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 und 228 EGV)	46
2-1	Übersicht der Implementationsprozesse in Frankreich	79
3-1	Übersicht der Implementationsprozesse in Spanien	110
4-1	Übersicht der Implementationsprozesse in Griechenland	142
5-1	Übersicht der Implementationsprozesse in Belgien	145
5-2	Übersicht der Implementationsprozesse in Portugal	149
5-3	Zeitpunkt und Korrektheit der Umsetzungen (in Monaten nach der Umsetzungsfrist)	151
5-4	Umsetzungsmängel in den Mitgliedstaaten auf einen Blick	152
5-5	Umsetzungsmängel der Richtlinien auf einen Blick	153

5-6	Einfluss der supranationalen Rechtsdurchsetzung auf den Transpositionsprozess	171
6-1	Offizielle Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission 1993–2003 (Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EGV)	189
6-2	Diskrepanz zwischen der Regelbefolgung der Mitgliedstaaten und den durch die Europäische Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren	191
6-3	Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission bei Nichtnotifizierung	193
6-4	Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission bei inhaltlichen Mängeln	195

Abkürzungen

ADEDY	Anotati Diikisis Enoseon Dimosion Ypallilon, Gewerkschaft/ Griechenland
AE	Agence Europe
BOE	Boletín Oficial del Estado, Amtsblatt/Spanien
CC.OO.	Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Gewerkschaft/ Spanien
CDSEI	Comité du Dialogue Social pour les questions Européennes et Internationales, tripartistisches Konsultationsorgan/Frankreich
CEEP	Centre Européen des Entreprises à Participation Publique, Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Arbeitgeberverband/Spanien
CES	Consejo Económico y Social, Wirtschafts- und Sozialrat/ Spanien
CFDT	Confédération Française Démocratique du Travail, Gewerkschaft/Frankreich
CGT	Confédération Générale du Travail, Gewerkschaft/Frankreich
CGT-FO	Confédération Générale du Travail – Force Ouvrière, Gewerkschaft/Frankreich
CHSCT	Comité d’Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail, betrieblicher Ausschuss für Sicherheit und Gesundheitsschutz/ Frankreich
CNSST	Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Kommission für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz/Spanien
CNT	Conseil National du Travail, bipartistischer Arbeitsrat/Belgien

COREPER	Comité des Représentants Permanents, Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen beim Rat in Brüssel
CSMLI	Tripartistischer Lenkungsausschuss der Arbeitsinspektion/ Griechenland
CSPRP	Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Professionnels, tripartistischer Rat für Arbeitssicherheit/Frankreich
DAEI	Délégation aux affaires européennes et internationales, Ministeriumsabteilung/Frankreich
DRT	Direction des Relations du Travail, Ministerialabteilung für Arbeitsbeziehungen/Frankreich
Eft	Ephemeris tes Kuberneseos, Amtsblatt/Griechenland
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGSSE	Ethiniki Geniki Sylloyiki Sýmvasi Ergasias, Allgemeine nationale Kollektivabkommen/Griechenland
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIRR	European Industrial Relations Review
ELINYAE	Elliniko Institutoyto Ygieinis kai Asfaleias tis Ergasias, Institut für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit/ Griechenland
ENYEK	Außenministeriumsabteilung/Griechenland
ET	Estatuto de los Trabajadores, Arbeiterstatut/Spanien
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FT	Financial Times
GSEE	Geniki Synomospondia Ergaton Ellados, Gewerkschaft/ Griechenland
ILO	International Labour Organization
JO	Journal Officiel, Amtsblatt/Europäische Union
KETHI	Institut für Gleichstellungsforschung/Griechenland
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
MEDEF	Mouvement des Entreprises de France, Arbeitgeberverband/ Frankreich
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSHA	European Agency for Safety and Health at Work, Bilbao

RP	Représentation Permanente, Ständige Vertretung Frankreichs in Brüssel
SEAE	Secretaría de Estado de Asuntos Europeos, Abteilung im Außenministerium/Spanien
SEPE	Arbeitsinspektorat/Griechenland
SEV	Syndesmos Ellinikon Viomichanion, Arbeitgeberverband/Griechenland
SGCI	Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les Questions de Coopération Économique Européenne, Generalsekretariat/Frankreich
SLIC	Senior Labour Inspectors Committee, Arbeitsgruppe der Direktoren nationaler Arbeitsinspektorate
SYAE	Rat für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit/Griechenland
SZ	Süddeutsche Zeitung
UGT	Unión General de Trabajadores, Gewerkschaft/Spanien
UNICE	Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe, Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas

Danksagung

Das vorliegende Buch ist die gekürzte Fassung meiner Dissertation, die im Rahmen des Projektverbundes »New Governance« and Social Europe: Theory and Practice of Minimum Harmonization and Soft Law in the Multilevel System« am Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung in Köln (MPIfG) entstanden ist. Mein Dank gilt allen, die diese Forschungstätigkeit zu einer spannenden und ertragreichen Zeit haben werden lassen.

An erster Stelle möchte ich hier »mein Team« nennen: Gerda Falkner, die das Projekt mit großer Umsicht und Engagement geleitet hat und die Dissertation im besten Sinn fordernd und fördernd betreute, Simone Leiber und Oliver Treib, mit denen ich erfahren habe, wie viel Spaß gemeinsames wissenschaftliches Arbeiten und Erkennen macht, sowie die studentischen Mitarbeiter, die uns unterstützt haben: Charlotte Buttkus, Myriam Nauerz und Tina Steinbeck.

Herzlich danken möchte ich auch Ingeborg Tömmel, meiner Betreuerin an der Universität Osnabrück, die meine Arbeit von Beginn an unterstützt und immer wieder mit wertvollen und anregenden Kommentaren begleitet hat.

Ich danke der Max-Planck-Gesellschaft und den Direktoren des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Prof. Renate Mayntz, Prof. Fritz W. Scharpf und Prof. Wolfgang Streeck, sowie den wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeitern des MPIfG für die optimalen Bedingungen, unter denen ich forschen konnte. Meinen Mitdoktoranden, besonders Armin Schäfer, danke ich für die stetige Bereitschaft zum Austausch und unzählige Diskussionen, Raymund Werle für den Einsatz während des Publikationsverfahrens, Susanne K. Schmidt und Werner Eichhorst für die ausführliche Begutachtung sowie Thomas Pott für die stilsichere Überarbeitung des Manuskripts.

Ein ganz besonderer Dank gilt meinen Interviewpartnern, ohne die diese Arbeit nicht entstanden wäre. Sie haben mir ihr Wissen und ihre Zeit zur Verfügung gestellt und neben beständiger Erklärungsbereitschaft oft herzliche Gastfreundschaft entgegengebracht.

Schließlich möchte ich mich bei meinen Freunden und Lieben bedanken, die mich in dieser Zeit ideell und praktisch unterstützt haben: bei Sarah, Verena, Lisa und Andreas, bei meiner Familie und besonders bei Rainer.

Für alle verbliebenen Fehler und Unklarheiten bleibt allein die Verfasserin verantwortlich.

Berlin, im März 2005

Miriam Hartlapp

Kapitel 1

Einleitung

Correct and faithful implementation of the law is as important
as its normative content if the legal order is to be effective.
(Krislov/Ehlermann/Weiler 1986: 59–60)

Unaufhörlich wächst die Zahl der verbindlichen gemeinschaftlichen Regeln, die in Brüssel verabschiedet werden.¹ Doch erreichen diese Regeln überhaupt die nationale Ebene? Ist die Übertragung von Befugnissen an die europäischen Organe tatsächlich ein Transfer von Gestaltungsmacht auf die supranationale Ebene, oder laufen deren Entscheidungen ins Leere, weil es an der Implementation der verabschiedeten Regeln hapert? Immerhin 31.171 Verfahren waren gemäß dem Bericht der Europäischen Kommission zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts am 31. Dezember 2002 gegen Mitgliedstaaten anhängig, denen die Kommission vorwirft, gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen zu haben (COM[2003] 669 final: Annex 1 Tabelle 1.2). Es lohnt sich also, genauer zu hinterfragen, inwiefern und unter welchen Bedingungen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union² ihren europarechtlichen Verpflichtungen nachkommen.

Die vorliegende Studie hat sich daher zum Ziel gesetzt, den Einfluss der Rechtsdurchsetzungspolitik auf die Befolgung europäischer Richtlinien zu untersuchen. Rechtsdurchsetzungspolitik umfasst die Aufklärung über Regeln, das Setzen von Anreizen und die Ausübung von Druck zu ihrer Einhaltung. Ver-

1 Der jährliche Gesamtbericht des Generalsekretariats über die Tätigkeit der Europäischen Union verzeichnet für 2003 1.557 neu verabschiedete verbindliche Rechtsakte (2004: Chapter IX Section 1 17/50), für 2002: 1626 (2003: Chapter IX Section 1 11/41) und für 2001: 1496 (2002: Chapter IX Section 1 20/47).

2 Obwohl es sich streng genommen um Regelungen der Europäischen Gemeinschaft (der ersten Säule der EU-Architektur) handelt, wird in diesem Buch der Begriff der Europäischen Union (EU) verwendet, weil sich dieser im allgemeinen Sprachgebrauch durchgesetzt hat.

schiedene Fachdisziplinen (zum Beispiel Rechtswissenschaften, Soziologie oder Psychologie) haben sich mit den Wirkungsbedingungen von Regeln und ihrer Durchsetzung beschäftigt. Doch die besondere Dynamik von Rechtsdurchsetzung im europäischen Mehrebenensystem³ bedarf einer weitergehenden Analyse, da im Vergleich zur nationalstaatlichen Rechtsdurchsetzung ein zusätzlicher Aspekt berücksichtigt werden muss: Setzen die Nationalstaaten die gemeinsam vereinbarten Regeln tatsächlich in nationales Recht um? Mit welchen Mitteln und mit welchem Erfolg geht die Europäische Kommission gegen Regelbruch vor? Erst dann stellt sich die Frage, ob die Anwendung der europäischen Standards durch nationale Vollzugssysteme sichergestellt wird, ob es also über die Rechtssetzung hinaus nationale Bemühungen gibt, europäisches Recht zur Anwendung zu bringen. Beide Aspekte – supranationale und nationale Rechtsdurchsetzung – beeinflussen maßgeblich die gegenwärtige Wirkung und die zukünftige Akzeptanz von EU-Regeln.

In der Europaforschung haben sich in jüngster Zeit viele Arbeiten mit den Rückwirkungen von Integrationsprozessen und politischen Strukturen der supranationalen Ebene auf Nationalstaaten beschäftigt (zum Beispiel Héritier et al. 1994; Green Cowles/Caporaso/Risse 2001). Auch das vorliegende Buch untersucht die Auswirkungen der europäischen Integration auf die nationalstaatliche Ebene. Zu diesem Zweck betrachtet es die Implementation bestimmter arbeitsrechtlicher EU-Richtlinien und grenzt sich so von Arbeiten ab, die »Europäisierung« untersuchen (Börzel/Risse 2000; Risse/Green Cowles/Caporaso 2001; Radaelli 2000).⁴ Im Zentrum der vorliegenden Studie stehen nicht die Auswirkungen europäischer Vorgaben auf nationale Institutionen und Politikmuster, sondern vielmehr die Bedingungen, unter denen Richtlinien auf nationaler Ebene ihre Steuerungswirkung entfalten können. Zugrunde liegen die Fragen: *Inwiefern und unter welchen Bedingungen kommen die Mitgliedstaaten der Europäischen*

3 In institutioneller Hinsicht beschreibt dieser Begriff die Unterteilung in mindestens zwei Handlungsebenen (Europa, Mitgliedstaat, gegebenenfalls auch subnationale Gebietskörperschaften). In funktionaler Hinsicht können eine Reihe unterschiedlicher horizontal verteilter Handlungsarenen hinzukommen, zum Beispiel staatliche und nichtstaatliche Akteure (Hooghe/Marks 2001b).

4 Darunter werden zwei analytische Perspektiven gefasst, die bisweilen verknüpft werden: das Entstehen von Regierungsstrukturen auf supranationaler Ebene (zum Beispiel Risse/Green Cowles/Caporaso 2001) und/oder Veränderungsmechanismen und -prozesse nationaler Institutionen und Politikmuster (zum Beispiel Ladrecht 2001; V.A. Schmidt 2002).

Union ihren europarechtlichen Verpflichtungen nach? Und welchen Beitrag leisten dazu die nationale und die supranationale Durchsetzungspolitik?

Ausgespart bleibt folglich die Frage, inwieweit die europäischen Regeln angemessen sind, um den zu lösenden Problemen zu begegnen (Problemadäquanz, vgl. Falkner 2000: 283). Während unter dem Schlagwort der Problemlösungsfähigkeit europäischer Politik meist breiter debattiert wird, ob ein Ungleichgewicht zwischen mangelnder supranationaler Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit und nicht (mehr) nationalstaatlich zu lösenden Problemen besteht (optimistisch Grande/Jachtenfuchs 2000; oder Jachtenfuchs 2000; skeptischer Scharpf 1999), zielt die hier verfolgte Frage spezifisch auf den Anteil der Rechtsdurchsetzung an der Problemlösungsfähigkeit. Regelbefolgung ist somit als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Problemlösungsfähigkeit europäischer Politik zu verstehen.

Der Implementationsprozess gemeinschaftlicher Regeln umfasst nicht nur verschiedene Ebenen des europäischen Systems, sondern vollzieht sich auch in verschiedenen Phasen. Anders als nationales Recht, das nach der Verabschiedung direkt durch nationale oder subnationale Verwaltungseinheiten vollzogen werden kann, müssen EU-Richtlinien zunächst in nationales Recht übertragen werden. Bereits hier kommt es oft zu wesentlichen Implementationsdefiziten. *Deshalb frage ich zunächst nach den grundlegenden Einflussfaktoren für eine korrekte und pünktliche Umsetzung. Besondere Aufmerksamkeit liegt dabei auf Art und Umfang der supranationalen Durchsetzungspolitik der Europäischen Kommission sowie ihrem Einfluss auf den Umsetzungserfolg.* Des Weiteren ist es im konkreten Fall wichtig, die beteiligten Akteure und ihre Position, sowie die generelle Funktionslogik der Umsetzungsphase zu kennen, um den Gesamtverlauf des Implementationsvorgangs deuten zu können.

Die rechtliche Geltung europäischer Vorgaben ist freilich noch nicht mit erfolgreicher Implementation gleichzusetzen. Erst wenn sie von den Adressaten angewendet werden, entfalten europäische Regelungen praktische Wirkung. Die Ebene der Adressaten kann in dieser Arbeit nicht detailliert aus einer Mikroperspektive analysiert werden. Dennoch geht das Buch über eine reine Untersuchung des Vorgangs der Übertragung europäischer Richtlinien in nationales Recht hinaus. Vielmehr beschäftige ich mich auch mit den *notwendigen Erfolgsbedingungen nationaler Rechtsdurchsetzungspolitik. Neben einer absoluten Bewertung stellen sich hier zwei weitere Fragen: Entsprechen die Bemühungen, EU-Recht auf nationaler Ebene zur Anwendung zu bringen, den Bemühungen zur Durchsetzung nationaler Regeln? Sind die nationalen Durchsetzungspolitiken*

der Staaten ähnlich effizient? Strukturelle Durchsetzungsdefizite werden vor dem Hintergrund konkreter Anwendungsprobleme aus den untersuchten Fällen betrachtet. Damit ist eine Prognose möglich, ob die in den europäischen Richtlinien festgeschriebenen Ziele in der Praxis erfüllt werden können.

Zum Verständnis der Funktionsweise des europäischen Mehrebenensystems bietet eine Analyse der nationalen Rechtsdurchsetzung im Implementationsprozess somit einen wichtigen, bisher weitgehend vernachlässigten Beitrag. Manchmal wird vermutet, dass es für Mitgliedstaaten mit einer weniger effektiven Rechtsdurchsetzung leichter ist, auf der supranationalen Ebene auch potenziell kostenträchtigen Richtlinien zuzustimmen. Sie – so die Annahme – können davon ausgehen, dass die politischen und wirtschaftlichen Kosten im eigenen Land gering bleiben, da es ohnehin nicht zur korrekten Anwendung der Richtlinie kommen werde (Eichener 1997: 605; Héritier et al. 1994: 15). Eine andere Vermutung ist, dass die Europäische Kommission gegenüber Mitgliedstaaten mit effektiver nationaler Rechtsdurchsetzung weniger streng in der supranationalen Rechtsdurchsetzung operiere, weil der Implementationserfolg auf diesem Wege gesichert scheint. Schließlich wurde Nichtimplementation als strategisches Mittel zum Rückgewinn erlittener Verhandlungsverluste thematisiert (Mény/Muller/Quermonne 1996: 7). Varianz im Grad der Rechtsdurchsetzung auf der einen Ebene ließe sich dann nur unter Berücksichtigung der jeweils anderen Ebenen erklären. Die Analyse der Regeldurchsetzung im Mehrebenensystem ermöglicht deshalb Rückschlüsse auf die Entscheidungsfindung in der Europäischen Union.

Der folgende Abschnitt 1.1 definiert die im Buch benutzten Begriffe und den Untersuchungsgegenstand. Abschnitt 1.2 widmet sich der Auswahl der Fälle, der Datenauswahl und der Methodik. Abschnitt 1.3 präsentiert einen knappen Überblick über zwei verschiedene Literaturstränge zur Regeldurchsetzung im EU-Implementationsprozess. Er zeigt, dass die Perspektiven zu Verlauf und Bedingungen des Implementationsprozesses einerseits und der Rechtsdurchsetzungspolitik andererseits bisher isoliert betrachtet wurden, eine analytische Verbindung jedoch gewinnbringender erscheint. Abschnitt 1.4 entwickelt auf dieser Grundlage das Untersuchungsdesign. Zum Schluss wird die Gliederung des Buches erläutert (1.5).

1.1 Begriffe und Untersuchungsgegenstand

Bisher wurden mehrfach die Begriffe Rechtsbefolgung, Rechtsdurchsetzung sowie Rechtsdurchsetzungspolitik gebraucht, ohne zu klären, wie sie zueinander in Beziehung stehen. Rechtsdurchsetzung kann sowohl die Handlung zum Zweck der Durchsetzung als auch das Ergebnis der Handlung sein. Deshalb wird hier der Begriff der *Rechtsdurchsetzungspolitik* (alternativ: *Regeldurchsetzungspolitik*) gebraucht, wenn das zielgerichtete Handeln der durchsetzenden Instanz gemeint ist. Der Begriff der *Rechtsdurchsetzung* (alternativ: *Regeldurchsetzung*) wird hingegen dann verwendet, wenn es um das Ergebnis der Handlung geht. Schließlich lautet eine häufig zitierte Definition von *Rechtsbefolgung* (alternativ: *Regelbefolgung*):

Compliance can be said to occur when the actual behavior of a given subject conforms to prescribed behavior, and non-compliance or violation occurs when actual behavior departs significantly from prescribed behavior. (Young 1979: 104)

Regelbefolgung unterscheidet sich somit von Begriffen wie Effektivität, Problemlösungsfähigkeit, »outcome« oder »impact«. Auch eine perfekte Regelbefolgung garantiert nicht, dass das Ziel einer Regelung erreicht wird oder dass die gewünschte Wirkung eintritt. Ich frage nicht, ob die (oft nur implizit) hinter der Regelung liegenden Annahmen über das Problem oder den zur Problemlösung geeigneten Ansatz zutreffend sind (vgl. Pressman/Wildavsky 1973; spezifisch für die EU: Falkner 2000: 283). Und ich erhebe nicht den Anspruch, den »policy output« bewerten zu wollen (Windhoff-Héritier 1980: 6) oder die Auswirkungen der Politik über einen längeren Zeitraum als Maßstab für Erfolg zu nehmen (Sabatier 1986: 318–319).

In Zusammenhang mit den Begriffen der Rechtsbefolgung und Durchsetzungspolitik ist auf zwei wichtige Aspekte hinzuweisen. Zum einen sollte über die konkrete einzelne Handlung hinaus bereits eine latente Strafandrohung beziehungsweise eine größere Wahrscheinlichkeit der Ahndung bei einem rationalen Akteur die Regelbefolgung erhöhen. Es besteht also auch ein indirekter Zusammenhang zwischen Durchsetzungspolitik und Akteurverhalten.⁵ Zum anderen

5 Die Interaktion zwischen Implementeuren und Adressaten stand auch beim »Bottom-up«-Ansatz der Implementationsschule (zum Beispiel Majone/Wildavsky 1978; Lipsky 1978) im Mittelpunkt. Der Ansatz reagierte damit auf die Grenzen der staatlichen, hierarchischen Regeldurchsetzungspolitik durch Widerstände auf Seiten der Adressaten (Bardach/Kagan

muss betont werden, dass Regelbefolgung von sehr viel mehr Faktoren als allein von der Durchsetzungspolitik abhängt. Regeln werden auch ganz ohne Durchsetzungspolitik befolgt, zum Beispiel, wenn dem Adressaten daraus Nutzen erwächst oder wenn er von ihrer Zielsetzung und Form überzeugt ist. Im Gegenzug kann jedoch mit Recht behauptet werden, dass in jedem Fall von Regelbruch die Durchsetzungspolitik nicht oder nicht richtig erfolgt.⁶

Wie thematisiert, werden Fragen von Rechtsbefolgung und Durchsetzung für die verschiedenen Phasen des Implementationsprozesses im EU-System untersucht. Der Implementationsprozess setzt sich aus Transposition, Vollzug und Anwendung zusammen. So muss der in den Gemeinschaftsorganen verhandelte und angenommene Richtlinienentwurf zunächst in nationales Recht übernommen werden (Umsetzung oder äquivalent *Transposition*). Dazu werden die im Text vereinbarten Standards in einem Zusammenspiel aus politischem System, Verwaltung und (gegebenenfalls) gesellschaftlichen Akteuren in bestehendes Recht integriert oder in eine neue Regelung gegossen. *Die Umsetzung ist dann erfolgreich, wenn die vereinbarten Standards fristgerecht und korrekt in nationales Recht überscriben wurden.*⁷

Damit die europäischen Standards auf nationaler Ebene Wirkung entfalten, müssen sie auch angewandt und vollzogen werden. Die Durchsetzungskompetenz liegt hier im Bereich der Nationalstaaten.⁸ Der Begriff *Vollzug* bezeichnet

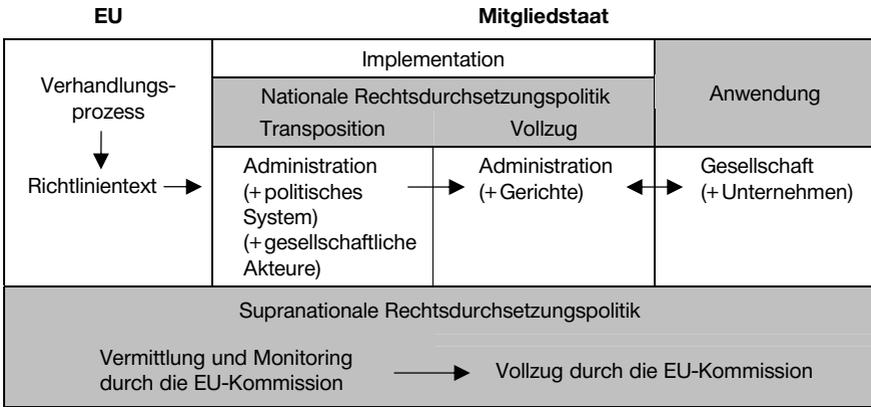
1982). Indem er von einem direkten Zusammenhang zwischen dem, was »oben« entschieden wird, und dem, was »unten« passiert, Abstand nimmt, ist er aber konzeptionell für den hier untersuchten Wirkungszusammenhang von Regelbefolgung und Durchsetzungspolitik wenig fruchtbar.

6 Fragen der Legitimität der Rechtsdurchsetzung sind bewusst vernachlässigt worden, weil es sich dabei um eine andere Debatte handelt, die im Rahmen dieser Arbeit nicht geführt werden soll.

7 In jeder EU-Richtlinie ist eine Umsetzungsfrist festgelegt. Wenn der Mitgliedstaat zu diesem Zeitpunkt sicherstellen kann, dass die Inhalte der EU-Richtlinie garantiert sind, dann ist die Umsetzung pünktlich (analog fristgerecht). Umsetzungen, die innerhalb der sechs auf die Umsetzungsfrist folgenden Monate abgeschlossen werden, werden als weitgehend pünktlich bezeichnet. Korrekt ist eine Transposition dann, wenn die verbindlichen Standards einer EU-Richtlinie für den im Richtlinienentwurf definierten Anwendungsbereich garantiert sind. Bei generellen Prinzipien kann eine Spezifizierung notwendig sein, um die praktische Anwendbarkeit sicherstellen zu können.

8 Damit ähnelt das europäische Mehrebenensystem in diesem Punkt stärker dem deutschen Föderalismusmodell (Gesetze der oberen Ebene werden durch die Verwaltungen der unteren

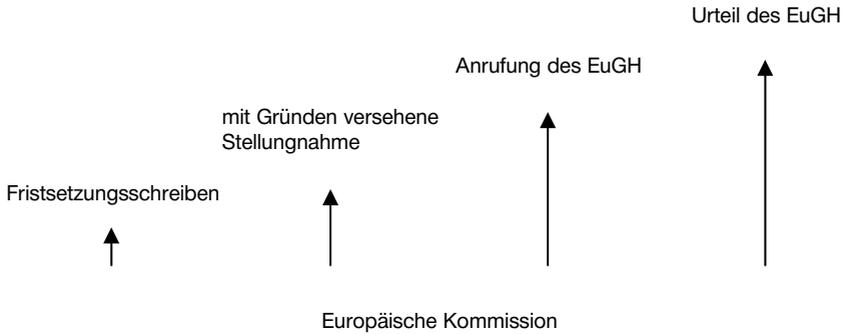
Abbildung 1-1 EU-Richtlinien im Mehrebenensystem



alle Maßnahmen zur Sicherung der Befolgung von Rechtsvorschriften, zum Beispiel Kontrollaktivitäten durch Arbeitsinspektorate, Sanktionierung von Regelverstößen, Informationspolitik nationaler und subnationaler Akteure. Die hierfür zuständigen Akteure und Institutionen bilden das jeweilige *nationale Vollzugssystem*. Vollzugssysteme definiere ich als Gesamtheit der steuernden, kontrollierenden und unmittelbar mit Durchführung befassten Akteure beziehungsweise administrativen Einheiten (vgl. den Begriff Implementationsstruktur bei Mayntz 1977: 245). Über den Vollzug hinaus umfasst die *nationale Durchsetzungspolitik* auch anderes Handeln, das auf eine effektive Anwendung zielt. Beispiele sind staatliche Anreizprogramme oder administrative Durchführungsverordnungen von übergeordneten Behörden an diejenigen, die mit dem Vollzug betraut sind. Schließlich erfolgt die *Anwendung* der europäischen Vorgaben durch die Adressaten, das heißt hier: durch Unternehmen. Dabei gilt, »[o]bedience differs. Not all Europeans are equally law abiding citizens« (Waarden 1999: 96). Zwischen Vollzug und Anwendung existiert eine enge Wechselbeziehung: Je schlechter die »freiwillige« Anwendung der Rechtsvorschriften durch die Unternehmen ist, desto mehr Vollzugsanstrengungen sind nötig und umgekehrt.

ren Ebene implementiert) als dem dualen Föderalismus Modell Amerikas, wo jede gesetzgebende Ebene auch über eigene Durchführungsbehörden verfügt (Scharpf 1985: 325).

Abbildung 1-2 Die verschiedenen Stufen des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 226 EGV



Im europäischen Mehrebenensystem ist die Europäische Kommission als »Hüterin der Verträge« (Artikel 211 EGV) für die Rechtsdurchsetzungspolitik der supranationalen Ebene zuständig. Über den gesamten Implementationsprozess nimmt sie durch Vermittlung, Monitoring und Vertragsverletzungsverfahren Einfluss auf die Regelbefolgung. Der EGV legt fest, dass sie ein vierstufiges *Vertragsverletzungsverfahren* einleiten kann, wenn ein Mitgliedstaat eine EU-Richtlinie nicht pünktlich oder korrekt umsetzt (Artikel 226 EGV).⁹ Dieses Verfahren beginnt mit einem Fristsetzungsschreiben an den Mitgliedstaat, gefolgt von einer mit Gründen versehenen Stellungnahme über den Verstoß, der Anrufung des EuGH durch die Europäische Kommission und dem Urteil durch den EuGH. Kommt der Staat dem Urteil nicht nach, so kann die Kommission in einem erneuten Vertragsverletzungsverfahren Sanktionen wegen Nichtbefolgung des Urteils vorschlagen. Diese müssen vom EuGH verhängt werden (Artikel 228 EGV). In der Verwaltungspraxis kommen informelle Schreiben und Anrufe vor und während der einzelnen Schritte hinzu (siehe im Detail Kapitel 6.1.2).

⁹ Von der Möglichkeit jedes Staates, die Klage gegen einen anderen Mitgliedstaat anzustreben (Artikel 227 EGV), wird wegen der hohen diplomatischen Kosten nur sehr selten Gebrauch gemacht (zwischen 1953 und 1999 vier Mal).

1.2 Fallauswahl und Datengrundlage

Dieses Buch folgt einem qualitativ vergleichenden Forschungsansatz. Die Fragestellung nach der tatsächlichen Regelbefolgung bis hin zur Anwendung und Durchsetzungspolitik legt einen empirischen Zugang zwingend zugrunde. Fünf Länderstudien (mit jeweils sechs arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien) werden mit einer Analyse der Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission kombiniert. Der Untersuchungszeitraum beginnt mit den Verhandlungen zu der Nachweisrichtlinie 1990 und erstreckt sich bis Ende 2002 – an einzelnen Stellen werden auch spätere Entwicklungen einbezogen.

EU-Richtlinien. Ihre Auswahl lässt sich mit zwei Kriterien begründen: Zentralität im arbeitsrechtlichen Bereich und Bandbreite möglicher EU-Entscheidungsverfahren. Bei den sechs Rechtsakten handelt es sich um ein breites Spektrum individueller und allgemeiner arbeitsrechtlicher Standards, welche die zentralen Aktivitäten der regulativen EU-Politik in diesem Bereich abdecken.¹⁰ Sie unterscheiden sich deutlich hinsichtlich ihrer Länge, der Mischung aus verbindlichen und unverbindlichen Vorgaben, der Ausnahmemöglichkeiten und der Zahl der potenziellen Adressaten:

Das Ziel der *Nachweisrichtlinie*¹¹ ist es, die Transparenz auf dem Arbeitsmarkt zu fördern. Zu diesem Zweck verleiht sie dem Arbeitnehmer das Recht, von seinem Arbeitgeber einen schriftlichen Nachweis über seine wesentlichen Arbeitsbedingungen zu erhalten. Ausnahmen für kurzfristig Beschäftigte und Teilzeitarbeitnehmer mit weniger als acht Wochenstunden sind erlaubt. Arbeitnehmer, die ins Ausland entsandt werden, haben Anspruch auf spezifische Informationen in Bezug auf ihre Tätigkeit im Ausland.

Mit der *Mutterschutzrichtlinie*¹² soll die Sicherheit und der Gesundheitsschutz von werdenden und stillenden Müttern verbessert werden. Schwangere

10 Richtlinien, die transnationale Sachverhalte regeln, wie etwa die Europäische Betriebsräte-richtlinie (94/45/EG) und die Entsenderichtlinie (96/71/EG), wurden bewusst ausgelassen.

11 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: 32.

12 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: 1.

und stillende Arbeitnehmerinnen dürfen nicht an Arbeitsplätzen beschäftigt werden, die Gesundheitsgefahren für Mutter oder Kind mit sich bringen; Grundlage ist ein individuelles Arbeitsplatz-Assessment. Gemäß dem Ergebnis kann der Arbeitsplatz umgerüstet, die Frau auf einen anderen Arbeitsplatz versetzt oder eine bezahlte Freistellung gewährt werden. 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 vierzehn Wochen bezahlten Mutterschaftsurlaub.

Die *Arbeitszeitrichtlinie*¹³ legt tägliche und wöchentliche Höchstarbeitszeiten (inklusive Überstunden) fest und schreibt tägliche und wöchentliche Mindestruhezeiten vor. Die wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden kann innerhalb eines Ausgleichszeitraums von vier Monaten flexibel verrechnet 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 (anhand eines Arbeitsplatz-Assessments) fest und gewährt allen Arbeitnehmern das Recht auf mindestens vier Wochen bezahlten Jahresurlaub.

Die *Jugendarbeitsschutzrichtlinie*¹⁴ enthält ein generelles Kinderarbeitsverbot, das nur in Ausnahmefällen zur Ausführung leichter Tätigkeiten aufgehoben werden darf. Darüber hinaus definiert die Richtlinie tägliche und wöchentliche Höchstarbeits- und Mindestruhezeiten für minderjährige Beschäftigte und beschränkt ihre Möglichkeiten zur Nachtarbeit. Abweichungen von den Vorschriften über Arbeits- und Ruhezeiten sind für bestimmte Gruppen von Jugendlichen erlaubt. Kinder und Jugendliche müssen außerdem vor Tätigkeiten geschützt werden, die Gefahren für ihre Sicherheit und Gesundheit implizieren. Zu diesem Zweck muss der Arbeitgeber neben einer Risikobeurteilung des Arbeitsplatzes anhand einer Liste von Gefahrenstoffen gegebenenfalls eine kostenlose ärztliche Gesundheitsüberwachung gewährleisten. Bestimmte besonders gefährliche Tätigkeiten dürfen von Minderjährigen überhaupt nicht ausgeführt werden.

13 Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, Amtsblatt EG Nr. L 307 vom 13.12.1993: 18. Diese Richtlinie wurde nach Abschluss der Untersuchung neu verhandelt.

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

Auf Grund der *Elternurlaubsrichtlinie*¹⁵ erhalten alle Beschäftigten das Recht, bei der Geburt oder Adoption eines Kindes zu dessen Betreuung einen 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 und muss nicht finanziert sein. Außerdem muss Arbeitnehmern eine unbezahlte Freistellung gewährt werden, wenn diese aus Gründen höherer Gewalt (»force majeure«), wie zum Beispiel der plötzlichen Erkrankung eines Familienmitglieds, nicht zur Arbeit gehen können. Die Richtlinie enthält darüber hinaus Empfehlungen zur flexiblen Inanspruchnahme des Elternurlaubs oder zur Kontinuität von Sozialversicherungsleistungen während des Elternurlaubs.

Die *Teilzeitarbeitsrichtlinie*¹⁶ legt fest, dass Teilzeitarbeitnehmer hinsichtlich ihrer Beschäftigungsbedingungen nicht schlechter behandelt werden dürfen als vergleichbare Vollzeitarbeitnehmer, sofern eine solche Ungleichbehandlung nicht durch »objektive Gründe« gerechtfertigt ist. Für den Zugang zu bestimmten Beschäftigungsbedingungen können aber Schwellenwerte (etwa eine bestimmte Betriebszugehörigkeitsdauer) festgelegt werden. Darüber hinaus umfasst die Richtlinie Empfehlungen über die Nichtdiskriminierung von Teilzeitarbeitnehmern in Bezug auf die gesetzlichen Systeme der sozialen Sicherung sowie über Maßnahmen zur Förderung der Teilzeitarbeit.

Die ausgewählten EU-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 Maastrichter Sozialprotokollverfahrens zwischen den europäischen Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbänden EGB (Europäischer Gewerk-

15 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: 4.

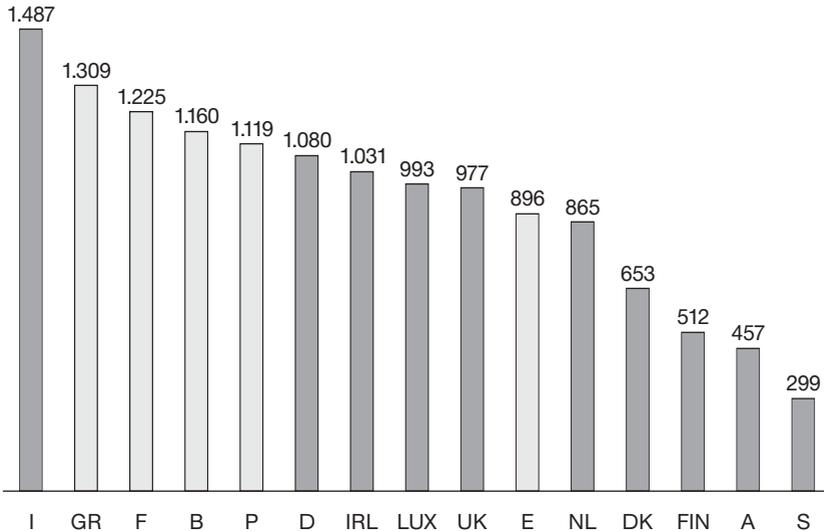
16 Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit, Amtsblatt EG Nr. L 14 vom 20.1.1998: 9.

schaftsbund), UNICE (Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas) und CEEP (Europäischer Zentralverband der Öffentlichen Wirtschaft) ausgehandelt und vom Rat ohne inhaltliche Änderungen in Form einer Richtlinie verbindlich gemacht (Falkner 1998; Hartenberger 2001). 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 Länder im Ministerrat überstimmt werden), was sich dann bei der späteren Umsetzung wiederum als problematisch erweisen könnte.

Länder. Das vorliegende Buch präsentiert Ergebnisse aus fünf Länderstudien (Belgien, Frankreich, Portugal, Spanien und Griechenland). Für die skizzierte Fragestellung sind Länder mit großen Mängeln in der Befolgung europäischer Regeln von Interesse, dort lässt sich der Zusammenhang von Regelbruch und Durchsetzungspolitik über den Einzelfall hinaus studieren. Gemeinhin wird angenommen, dass es in südeuropäischen Mitgliedstaaten besondere Probleme der Rechtsdurchsetzung gibt (La Spina/Sciortino 1993; Pridham/Cini 1994). Für Griechenland führen Studien zur Umweltpolitik dies auf das niedrige Niveau bestehender nationaler Standards und den allgegenwärtigen, aber gleichzeitig schwachen Staat zurück. Kommt es auch in der Sozialpolitik zu einem »Hinauszögern bis ins Unendliche«,¹⁷ und welche Erklärungsfaktoren sind dafür ausschlaggebend? Lässt sich in Portugal die große Diskrepanz zwischen der auffällig proeuropäischen Überzeugung der Bevölkerung und der häufigen Überschreitung der Implementationsfristen mit Verlustängsten eines Wettbewerbsvorteils durch niedrige Löhne erklären? Neben Griechenland und Portugal scheint es sinnvoll, Spanien in die Fallauswahl für Südeuropa einzubeziehen, um zu überprüfen, warum hier trotz vieler Ähnlichkeiten mit den anderen Mittelmeeranrainern eine deutlich bessere Rechtsbefolgung besteht (siehe das »Most-different-Systems«-Design bei Przeworski/Teune 1985: 34–35). Bestätigt sich die Entwicklung Spaniens vom Nachzügler zum Musterschüler Europas auch für die hier untersuchten EU-Richtlinien? Spanien ist somit ein sinnvoller Testfall für die Frage, ob es relevante Diskrepanzen zwischen tatsächlicher und dokumentierter Rechtsbefolgung gibt.

17 Der Ausdruck »nach griechischem Kalender« wird im Spanischen (»ad calendas grecas«) und im Französischen (»calendrier grecque«) verwendet, um das fortdauernde Aufschieben einer Angelegenheit zu beschreiben.

Abbildung 1-3 Non-compliance bei der Implementation von EU-Richtlinien;
Anzahl der von der Europäischen Kommission eingeleiteten
Vertragsverletzungsverfahren in allen Politikfeldern, 1972–2002



Helle Balken markieren die Länder der Fallauswahl.

Quelle: Commission Européenne (2001: 135).

Gleichzeitig weisen Belgien und Frankreich von allen Mitgliedstaaten außerhalb Südeuropas die geringste Rechtsbefolgung auf. Warum setzt Frankreich, das oft als Vorreiter oder Motor des europäischen Integrationsprozesses gilt, die Regeln, denen es auf europäischer Ebene zustimmt, nur schleppend um? Die mangelhafte Umsetzung in diesen Ländern widerspricht der These, Regelbrüche seien primär ein Ressourcenproblem oder würden durch vermeintlich geringe Passgenauigkeit zwischen der europäischen und der nationalen Regelung hervorgerufen.¹⁸ Es

¹⁸ Zwar gilt Belgien hinsichtlich einiger »südeuropäischer« Merkmale, wie Ineffizienz der Verwaltung oder Korruptionsindex (<http://www.transparency.org/>), manchmal als Griechenland des Nordens, diese Ineffizienzen sind aber auf historisch-linguistische »cleavages« in dem föderal aufgebauten Staat zurückzuführen und nicht auf ein niedriges Entwicklungsniveau. Auch durch die ausgeprägte Einbindung gesellschaftlicher Akteure über intermediäre Institutionen und eine starke Zivilgesellschaft unterscheidet sich Belgien von Südeuropa.

handelt sich nämlich um Länder mit einem hohen Niveau im Bereich der sozialen Sicherung und der arbeitsrechtlichen Regulierung. Außerdem haben sie wesentlichen Einfluss auf die Gestaltung der untersuchten Richtlinien genommen. Nur wenn verschiedene potenzielle Gründe für Regelbrüche in der Auswahl berücksichtigt werden, lässt sich beantworten, ob Varianz bei den Gründen für Regelbrüche potenzielle Unterschiede in der Regeldurchsetzung verursacht.

Die Ergebnisse werden im vorliegenden Buch in unterschiedlicher Tiefe präsentiert. Für drei Länder werden die Implementationsverläufe und Vollzugssysteme detailliert diskutiert (Frankreich, Spanien und Griechenland). Die Fallstudien werden in einer vergleichenden Analyse um Ergebnisse aus Belgien und Portugal ergänzt. Diese Auswahl soll die Forschungsergebnisse nicht verzerren, sondern den Blick des Lesers gezielt auf die für die Fragestellung erklärungsrelevanten Faktoren und Mechanismen lenken, die in diesen Ländern besonders deutlich zu erkennen sind. Während Frankreich und Griechenland aus sehr unterschiedlichen Konstellationen heraus extreme Positionen hinsichtlich der Verletzung gemeinschaftlicher Regeln darstellen, zeigt der spanische Fall eindrucksvoll, dass nicht alle südeuropäischen Staaten durch einen Quasi-Automatismus zu Regelbrechern werden.

Schließlich wird die Durchsetzungspolitik der Europäischen Kommission der Implementationsperformanz aller (zum Zeitpunkt der Untersuchung) fünfzehn Mitgliedstaaten gegenübergestellt.¹⁹

Datengrundlage. Die empirischen Fallstudien basieren vor allem auf 53 größtenteils mehrstündigen, halbstandardisierten Experteninterviews mit Beamten aus den zuständigen Ministerien und Arbeitsaufsichtsbehörden sowie mit Vertretern von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden in den ausgewählten Ländern (September 2000 bis März 2001, ergänzt durch 11 spätere Telefoninterviews) und bei der Europäischen Kommission. Da den Gesprächspartnern Anonymität zugesichert wurde, werden im Text Interviewcodes als Quellennachweise benutzt. Diese Codes bestehen aus einem Länderkürzel, einer laufenden Nummer

19 An dieser Stelle möchte ich auf Band 1 (Treib 2004) und 2 (Leiber 2005) der Reihe »Politik, Verbände, Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik« hinweisen. Sie sind ebenfalls aus dem Forschungsverbund »Neues Regieren und soziales Europa? Zu Theorie und Praxis von Mindestharmonisierung und Soft Law im europäischen Mehrebenensystem« am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln hervorgegangen. Darin werden Umsetzungsprozesse und Implementationsperformanz der übrigen zehn Mitgliedsländer behandelt.

und den Zeilennummern der betreffenden Passage (zum Beispiel F3: 152–155).²⁰ Daneben wurden relevante Dokumente (Gesetzesentwürfe und verabschiedete Gesetzestexte, Sozialpartnerabkommen, Parlamentsprotokolle sowie schriftliche Stellungnahmen von Verbänden) analysiert. Schließlich habe ich die Zeitschrift *European Industrial Relations Review* (EIRR) und die Internet-Datenbank EIROnline (<http://www.eiro.eurofound.ie>), die laufend über Entwicklungen im Bereich Sozialpolitik und Arbeitsrecht auf der europäischen Ebene und in den Mitgliedstaaten berichten, systematisch ausgewertet.

Für die Analyse der Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission verwende ich verschiedene Datenquellen über die offiziell eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren. Dazu gehören die Jahresberichte der Europäischen Kommission zur Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, Umsetzungsberichte der Generaldirektion für Beschäftigung und Soziales zu den einzelnen Richtlinien, Pressemitteilungen und die Internetseite des Generaldirektorats der Europäischen Kommission (http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/).

1.3 Stand der Forschung und Grenzen ihrer Erklärungskraft

Die Europaforschung hat sich in den letzten Jahren zunehmend Fragen der Rückwirkung des Integrationsprozesses auf Nationalstaaten zugewandt (zum Beispiel Héritier et al. 1994; Green Cowles/Caporaso/Risse 2001). Dabei wurden in einer Reihe qualitativer Implementationsstudien, implizit oder explizit, auch Fragen der Regelbefolgung durch die und in den Mitgliedstaaten behandelt. Davon lassen sich Arbeiten abgrenzen, welche die Regeldurchsetzung durch die Europäische Kommission analysieren. Die konzeptionelle Innovation der vorliegenden Studie liegt darin, diese beiden Perspektiven zu verbinden, indem sie systematische Bezüge zwischen Umsetzungs- und Anwendungsprozess und der Durchsetzungspolitik durch die supranationale Ebene herstellt. Bevor ich dazu das Untersuchungskonzept vorstelle, sollen zunächst die Argumente, Stärken und Defizite der genannten Literaturstränge, die meinem Konzept als Grundlage dienen, diskutiert werden.

²⁰ Auf Textstellen aus Telefoninterviews wird nicht mit Zeilenzahlen verwiesen, weil diese nicht mehr mit der Software *Atlas-ti* zur Textanalyse vercodet wurden. Eine Liste der durchgeführten Interviews findet sich im Anhang.

1.3.1 Gängige Erklärungen zur Rechtsbefolgung in den Mitgliedstaaten

In der Literatur über Richtlinienimplementation in der EU herrschen Länderstudien vor, die sich auf einige wenige Sektoren konzentrieren (Umweltbereich zum Beispiel Jordan 1999; Knill/Lenschow 2001; oder Transportpolitik: Héritier et al. 1994).²¹ Darin konkurrieren unterschiedliche Ansichten über die Gründe für mangelhafte Regelbefolgung. In früheren Forschungsarbeiten wurde die mitgliedstaatliche Administration für Implementationsprobleme verantwortlich gemacht (siehe Siedentopf/Ziller 1988). In jüngeren Arbeiten gewann das Ausmaß der Kompatibilität oder Inkompatibilität zwischen den europäischen Vorgaben und den institutionellen oder materiellen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten an Bedeutung. Gängige Beispiele sind der »policy misfit« oder materielle Anpassungsbedarf (Börzel 2000b), die Beharrungskraft nationaler Verwaltungstraditionen in Form der administrativen Interessenvermittlung und Strukturen (Knill/Lenschow 2001, 1999) oder »policy legacies« (materielle Regelungstraditionen und administrative Strukturen) in Kombination mit der Organisation und Macht nationaler Interessengruppen (Duina 1997, 1999). Im Gegensatz dazu betont Haverland (2000; vgl. Jensen 2001) die Vetopunkte im nationalen politischen System als ausschlaggebenden Erklärungsfaktor für den Implementationserfolg eines Mitgliedstaates.

Ungeachtet dieser Unterschiede ist diesen Arbeiten gemein, dass sie mangelhafte Regelbefolgung weithin mit unpunktlicher oder inkorrektur Umsetzung gleichstellen. Nur einige wenige Autoren gehen von verschiedenen Stufen des Implementationsprozesses aus und erwähnen dabei mehr oder weniger direkt unterschiedliche Formen von »non-compliance« (vgl. Schwarze/Becker/Pollack 1993: 54–55; Weiler 1988: 341–344; Van den Bossche 1996: 372–375; Demmke 1998: 85).

Schenken Forscher der Anwendung europäischer Regeln Aufmerksamkeit, so herrscht die Sorge vor, dass ihre Befolgung nur ungenügend garantiert werden kann. Einige Autoren entwerfen sogar das Bild einer »downward spiral of laxer enforcement and less and less observation of the rules« (Waarden 1999: 95). Andere Autoren beschreiben das zunehmende Vollzugs- und Kontrolldefizit in der

21 In der Sozialpolitik gibt es einige wenige Studien zu den Gleichstellungsrichtlinien der 1970er Jahre (zum Beispiel Caporaso/Jupille 2001; Mazey 1988; Döse 1993) sowie zur Betriebsräterichtlinie (94/45/EG) (Weiss 1995; Buschak 1996), aber noch keine Länder und Richtlinien vergleichende, systematisch angelegte Studie.

regulativen EU-Politik als grundsätzliches Problem nationaler politischer Systeme. Stichworte sind sinkende staatliche Autorität und steigende Kosten der Wahrnehmung entsprechender Aufgaben. Im Mehrebenensystem der EU potenziert sich das Problem dann und »ein Teil europäischer regulativer Politik (ist somit) eher Makulatur als wirksames Steuerungsinstrument« (Tömmel 2000: 179).

Diese Implementationsstudien bieten damit eine Reihe wichtiger Erkenntnisse, sie sind aber in zwei wesentlichen Punkten zu kritisieren: *Beschränkung der Erklärungsfaktoren und Begrenzung auf den Transpositionsprozess* beziehungsweise unzureichende Operationalisierung und empirische Überprüfung der Regelbefolgung im Vollzug und in der Anwendung. Zweifellos stellen die genannten Faktoren (Beharrungskraft nationaler institutioneller Arrangements: Knill 2001; Börzel 2001a; Risse/Green Cowles/Caporaso 2001; reines Vetopunkte-Modell Haverland 2000) für sich plausible Einflussgrößen auf den Implementationserfolg dar. Kritisch ist jedoch das Untersuchungsdesign dieser Studien zu bewerten, in dem meist nur ein oder zwei Erklärungsfaktoren in den Blick genommen werden. Diesen wird dann exklusive Erklärungskraft zugewiesen. Multikausale oder konkurrierende Erklärungen werden nicht ausreichend berücksichtigt. Mit Blick auf das vorliegende Argument, dass Implementation neben Transposition auch Anwendung und Vollzug umfasst, ist darüber hinaus die Verkürzung des Implementationsprozesses zu kritisieren. Regelbefolgung wird weder zufrieden stellend operationalisiert, noch wird sie empirisch überprüft. Damit wird weitgehend ausgeblendet, welche Formen und Stufen nationaler »compliance« es gibt und wann man von guter beziehungsweise mangelhafter »compliance« sprechen kann.

Von dieser Kritik auszunehmen sind Studien zur europäischen Umweltpolitik und zu distributiven EU-Politiken (zur Umweltpolitik zum Beispiel Demmke 1994; Börzel 2000a; für distributive Politiken zum Beispiel Levy 2000). In der Umweltpolitik lässt sich die Aufmerksamkeit für die Anwendung der EU-Richtlinien mit dem Hineinragen der Transpositionspflicht in den Vollzug, zum Beispiel durch Standards zum Vorgehen bei Messungen, erklären. Denn wenn die europäischen Vorgaben den Vollzug direkt beeinflussen, dann umschließen auch Transpositionsstudien automatisch die entsprechenden nationalen Durchführungsbestimmungen (vgl. Spanou 1998: 480). Im Arbeitsrecht lässt sich solch ein direkter Einfluss auf den Vollzug nur für den Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz konstatieren, wo der Vollzug zumindest teilweise über die technische Ausdifferenzierung der Regelungen in den Komitologieausschüssen der europäischen Ebene bestimmt wird (allgemein Joerges/Vos 1999).

In der distributiven Politik ist das evaluatorische Interesse an der Anwendungsphase selbsterklärend, schließlich lassen sich Ausgaben mittelfristig nur bei Anwendungserfolgen rechtfertigen. Dies ist denn auch der einzige Bereich, in dem es supranationale Vollzugsaktivitäten gibt, um die Verwendung von Transferleistungen in den Nationalstaaten zu kontrollieren. Diese Konstellation trifft nicht auf die regulative Sozialpolitik zu. Potenziell mangelhafte Regelbefolgung bei Vollzug und Anwendung wurde in der Forschung bisher weder analytisch noch empirisch systematisch in den Blick genommen.

1.3.2 Divergierende Darstellungen und Bewertungen der supranationalen Rechtsdurchsetzung

Einen anderen Blickwinkel auf die Implementation von EU-Politiken wählen Arbeiten, die politikfeldübergreifend die Durchsetzungspolitik der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) analysieren. Sie unterteilen sich in Beiträge über Vorabentscheidungsverfahren (Artikel 234 EGV) und Vertragsverletzungsverfahren (siehe Kapitel 1.1). Der Unterschied besteht darin, dass Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH die Probleme bei der Anwendung der EU-Richtlinien in den Mitgliedstaaten widerspiegeln (zum Beispiel *Stone Sweet/Carporaso* 1998; *Golub* 1996), während Studien, die mit aggregierten Daten über Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission arbeiten, Aufschluss über die Durchsetzungspolitik der supranationalen Ebene geben. Aus einer solchen Perspektive stehen Analyse und Erklärung der Varianz zwischen Mitgliedsländern und Politikfeldern sowie die Entwicklung der Verfahren über verschiedene juristische Stufen und im Zeitverlauf im Mittelpunkt.²²

Dabei ergibt sich ein Puzzle, denn die Autoren gelangen zu stark variierenden Einschätzungen vorliegender »non-compliance«. Sie reicht von einem »growing and acute problem« (*Krislov/Ehlermann/Weiler* 1986: 61) oder einem »serious threat« (*Lampinen/Uusikylä* 1998: 249), über die Einschätzung der Vertragsver-

22 Eine Ausnahme bildet *Jensen* (2001), der institutionelle Aspekte von legislativen und administrativen Strukturen in den Mitgliedstaaten in Bezug zur Zahl der Vertragsverletzungsverfahren setzt und zu dem Ergebnis kommt, dass Vetopunkte im jeweiligen politischen System die Rechtsdurchsetzungskonflikte mit der Kommission signifikant erhöhen (zu Vetospielen allgemein siehe *Tsebelis* 1995).

letzungen als einem »significant systemic phenomenon« (Mendrinou 1996: 1) oder bis zu ihrer Bewertung als »modest« (Börzel 2001b: 804). Schließlich argumentieren Zürn und Neyer (2005: 183), die Befolgung europäischer Regeln sei immer noch besser als die nationaler oder internationaler Regeln. Entsprechend der Einschätzung des Problems wird die Durchsetzungspolitik der EU dann eher als »effective compliance system« (Tallberg 2002: 638) oder als »clearly sub-optimal implementation regime(s)« (From/Stava 1993: 56) bezeichnet. Warum besteht trotz des zunehmenden Interesses und der stetig ansteigenden Zahl von Publikationen über »compliance« mit EU-Recht kein Konsens über die Relevanz und die Auswirkungen des Phänomens?

Das Puzzle lässt sich bei genauer Betrachtung leicht auflösen. Obwohl alle Autoren die Befolgung von EU-Recht als Explanandum wählen, unterscheiden sie sich hinsichtlich der Länderauswahl (oft ohne für spätere Beitritte zu kontrollieren, zum Beispiel Ehlermann 1987; Mbaye 2001), dem Untersuchungsbeginn (späte 1960er Jahre, zum Beispiel Mendrinou 1996; oder etwa dreißig Jahre später, zum Beispiel Ciavarini Azzi 2000), der Länge der Zeiträume (Dekaden: Tallberg 2002; wenige Jahre: Sverdrup 2003). Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der untersuchten Politikinstrumente (Vertragstext, Richtlinie), der Stufen des Vertragsverletzungsverfahrens (einige oder alle Stufen: Fristsetzungsschreiben, mit Gründen versehene Stellungnahme, Anrufung und Urteil des EuGH, vgl. Abbildung 2), der Gründe für das Vertragsverletzungsverfahren (Nichtnotifizierung, inkorrekte Notifizierung, fehlerhafte Anwendung) oder der Dauer des Verfahrens (als Ganzes oder in den einzelnen Schritten, zum Beispiel Jensen, im Ersch.). Daten werden aggregiert, ohne für Mehrfacheinträge zu kontrollieren, Durchschnitte werden für unterschiedliche Grundgesamtheiten berechnet (EU 10, 12 oder 15, manchmal werden kleine Mitgliedstaaten ganz ausgeschlossen, zum Beispiel Luxemburg bei Lampinen/Uusikylä 1998 oder Österreich bei Mbaye 2001). Betrachtungen im Zeitverlauf (für viele Mendrinou 1996) werden neben Momentaufnahmen gestellt (zum Beispiel Ciavarini Azzi 2000). Aber auch wenn angesichts dieser in ihrem Effekt nicht klar abgegrenzten Unterschiede nicht mehr verwundert, dass Einschätzungen von Regelbefolgung und Durchsetzung stark variieren, so bleibt das Ergebnis unbefriedigend.²³

23 Hinzu kommt, dass die Autoren nicht begründen, unter welchen Bedingungen eine erfolgreiche Durchsetzungspolitik zu erwarten wäre, welche Einflusskraft der supranationalen Ebene auf die Rechtsbefolgung in den Mitgliedstaaten beigemessen wird und ob es Unterschiede zwischen Politikfeldern gibt.

Während diese Kritik sich auf die Nutzung bestehender Daten bezieht, ist der aus meiner Sicht gewichtigste Mangel, dass diese Forschungsperspektive *nicht Regelbrüche, sondern die Antworten der Europäischen Kommission auf die ihr bekannten Regelbrüche untersucht*. Fälle, in denen kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wird, obwohl ein Regelverstoß vorliegt, sind damit ausgeschlossen.²⁴ Es ist ein grundlegender Unterschied, offizielle Vertragsverletzungsverfahren auszuwerten oder die Regelbefolgung in der EU unter besonderer Berücksichtigung der Regeldurchsetzung durch die Europäische Kommission zu beleuchten. Wenn nur das Handeln der Kommission in den Blick genommen wird, dann – so meine Kritik – müssen zwei gängige Prämissen in Frage gestellt werden:

1. Dass die Ergebnisse vorliegender Arbeiten über Art und Umfang von Regelbrüchen in der EU sich von den Kommissionsdaten ausgehend auf die unbekannteren Regelverstöße in den Mitgliedstaaten hochrechnen lassen.²⁵
2. Dass Argumente, die darauf zielen, die Durchsetzungspolitik der Kommission zu erklären, sich allein durch eine Analyse der Daten zu Vertragsverletzungsverfahren be- oder widerlegen lassen.

Ohne Informationen darüber, ob und wie stark das Selektions-Bias der unaufgedeckten Fälle von Regelverstößen die Daten zur offiziellen Rechtsdurchsetzungspolitik verzerrt, lassen sich die Ergebnisse nicht einfach proportional übertragen. Zutreffend ist an dieser Stelle vielmehr das Bild eines Eisbergs, von dem man weder die Größe noch die Form des Körpers sehen kann (Krislov/Ehlermann/Weiler 1986: 73). Weiter lässt sich zum Beispiel nicht entscheiden, ob euroskeptische Mitgliedsländer oder Staaten, die einen größeren Beitrag zum Gemeinschaftsbudget leisten, von der Kommission vorsichtiger behandelt werden (diese Hypothesen finden sich zum Beispiel bei Börzel 2001b: 812), wenn lediglich die erfolgte Regeldurchsetzungspolitik Analysegrundlage ist. Es fehlen Studien, welche die Reaktion der Europäischen Kommission auf den vermeintlichen Regel-

24 Wenn qualitative Fallstudien danach ausgewählt werden, dass die zu untersuchende EU-Richtlinie besonders häufig einen Regelverstoß herbeigeführt hat (also besonders unpünktlich und mangelhaft umgesetzt wurde), wird das Bias zusätzlich betont (Börzel 2002: 12, obwohl sie auf S.17 kritisch auf die so entstehende Verzerrung hinweist).

25 Die Annahme wird meist implizit gemacht und nur mit Vorbehalten ausformuliert, zum Beispiel als »tentative estimation of the extent of state non-compliance« bei Mendrinou (1996: 3).

bruch systematisch mit einer Erklärung der Regelbefolgung im Mitgliedstaat in Verbindung setzen. Solange dies nicht geschieht, besteht das längst schon entdeckte »schwarze Loch« (Weiler 1991: 2463) in der EU-»Compliance«-Forschung fort.

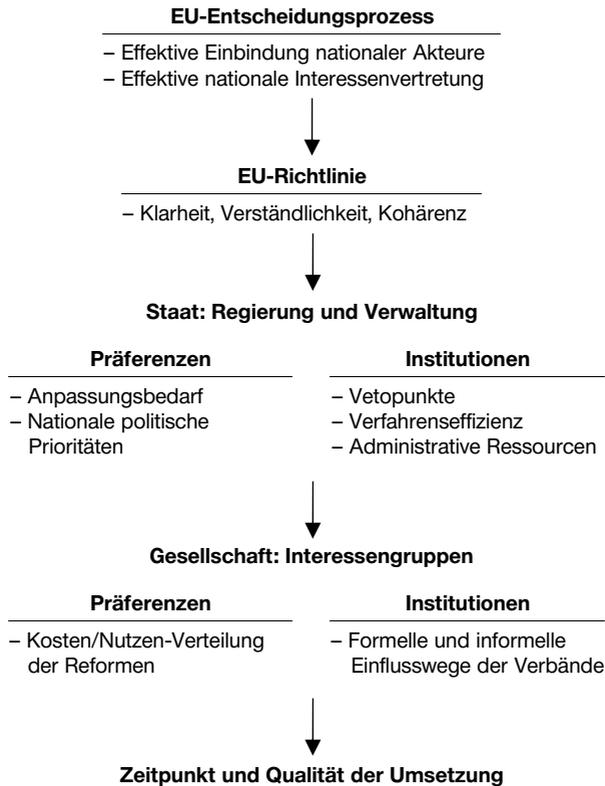
1.4 Analysekonzept

Anhand der Erkenntnisse und Defizite bestehender Arbeiten zur Implementation von EU-Richtlinien und zur Durchsetzungspolitik der Europäischen Kommission lässt sich ein weitergehendes Analysekonzept entwickeln. Wie kritisiert, erlauben Forschungsarbeiten, die auf den aggregierten Kommissionsdaten basieren, keinen Blick auf die andere Seite der Medaille. Ich argumentiere deshalb dafür, die bisher isoliert nebeneinander stehenden Perspektiven zu Verlauf und Bedingungen von Umsetzungsprozess und Anwendung in den Mitgliedstaaten systematisch mit der Regeldurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission zu verbinden.

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, analysiere ich in den Länderstudien Bedingungen von Regelbefolgung oder Regelbruch. Dies geschieht anhand eines erweiterten Variablenkatalogs. Nur so kann der Einfluss der supranationalen Rechtsdurchsetzung auf den Implementationsprozess und die Umsetzungsqualität europäischer Richtlinien gegenüber anderen Einflussfaktoren gewichtet werden. Das Schaubild »Akteure, Institutionen und der Umsetzungsprozess europäischer Richtlinien« bildet die einzelnen Faktoren und ihre jeweilige Verknüpfung im Zusammenhang ab.

Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung. Hier ist anzunehmen, dass die effektive Einbindung der Akteure und Interessengruppen, die auch im Umsetzungsprozess eine Rolle spielen, Widerstand genau dieser Gruppen im Umsetzungsprozess verhindern kann. Ferner spielt die Vertragsgrundlage eine Rolle: Wenn die EU-Richtlinie nicht einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit angenommen wird, kann eine Regierung überstimmt werden. Widerstand im Umsetzungsprozess scheint dann vorprogrammiert. Unabhängig von Interesseneinbindung und Vertragsgrundlage ist schließlich denkbar, dass die Auswirkungen der Entscheidung situativ oder prinzipiell falsch eingeschätzt werden (zum

Abbildung 1-4 Akteure, Institutionen und die Umsetzung europäischer Richtlinien



Beispiel Pierson 1996) oder dass es zu »agency loss« kommt, das heißt, dass die Verhandlungsführer als Agenten nicht den Interessen des Prinzipals folgen (zum Beispiel Marks/Hooghe/Blank 1996).

Richtlinientext. Dieser sollte im Idealfall klar, verständlich und kohärent sein. In der Praxis ist die Qualität des Textes jedoch häufig eingeschränkt, etwa durch die Notwendigkeit eines Kompromisses. Wenn der Text Raum für unterschiedliche Interpretationen bietet oder eine eindeutige Umsetzung erst nach weiterer Ausdifferenzierung möglich wird, sollte die Regelbefolgung erschwert sein.

Umsetzungsprozess. Je nach Land und Politikinhalt bestimmen unterschiedliche staatliche (Regierung und Verwaltung) und gesellschaftliche Akteure, das heißt Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sowie andere Interessengruppen wie zum Beispiel Stellen zur Bekämpfung von Diskriminierung, den Umsetzungsprozess. Ihre Präferenzen determinieren teilweise Art und Umfang des materiellen Anpassungsbedarfs oder »Misfit«. Deshalb ist der Anpassungsbedarf hier den Präferenzen zugeordnet, obwohl es sich streng genommen um eine strukturelle Gegebenheit handelt. Ein Vergleich zwischen den vorhandenen nationalen Regelungen und den Richtlinienstandards gibt Aufschluss darüber, ob der Anpassungsbedarf gering, mittel oder groß ist (quantitativer Misfit) und ob sich die neue Regel auf der qualitativen Ebene vom Grundprinzip von vorher geltendem Recht unterscheidet.²⁶ Ein Beispiel ist die Geschlechtergleichbehandlung, wenn zuvor nur eine Gruppe Anspruch auf das Recht hatte.²⁷ Darüber hinaus wird die Reichweite der Regelung, also wie viele Arbeitnehmer potenziell von der Änderung betroffen sind, berücksichtigt. Zum Beispiel betreffen Mutterschutzregelungen deutlich weniger Personen als allgemeine Arbeitszeitlimits. Schließlich fließt in die Bewertung des Misfit ein, ob der durch die EU-Richtlinie verursachte rechtliche Anpassungsdruck faktisch bereits sichergestellt war (zum Beispiel über kollektivvertragliche Regelungen). Eine detaillierte Erhebung der jeweils existierenden Regelung, der Veränderungen und des verbleibenden Anpassungsbedarfs stellt die Analysebasis der Fallstudien dar. Nur über eine Quantifizierung des Misfit ist die Vergleichbarkeit von Ländern und Richtlinien gewährleistet.

26 Eine andere Dimension von Misfit, prozeduraler Änderungsdruck (Änderung etablierter Interaktionsmuster, zum Beispiel zwischen Staat und privaten Akteuren, oder Anpassung nationaler Institutionen, zum Beispiel administrativer Strukturen oder Verfahren), wird hier nicht untersucht. Es ist nicht auszuschließen, dass solche Veränderungen indirekt durch materielle Anpassungen notwendig werden, hier geht es aber um direkte Vorgaben.

27 Die Kategorien gering/klein, mittel, hoch/groß sind wie folgt definiert: »hoch«: Schaffung oder Veränderung (zum Beispiel punktuelle Durchbrechung eines Grundprinzips) von zentralen Institutionen, Verfahren oder Instrumenten (zum Beispiel Föderalismus); »mittel«: Schaffung oder Veränderung signifikanter (aber nicht zentraler) Institutionen, Verfahren oder Instrumente (zum Beispiel, wenn Tarifautonomie betroffen, aber keine nationale Kerninstitution ist, Schaffung von Notifikationsstellen); »gering«: Schaffung oder Veränderung insgesamt wenig bedeutsamer Institutionen, Verfahren oder Instrumente (zum Beispiel punktuelle Verschiebung zu gesetzlicher oder kollektivvertraglicher Ebene, wenn ohnehin schon ein Mischsystem bestand); »null«: keine Schaffung oder Veränderung von Institutionen, Verfahren oder Instrumenten.

Grundsätzlich ist es denkbar, dass auch großer Anpassungsbedarf von nationalen Akteuren als Nutzen wahrgenommen wird, zum Beispiel im Falle, dass Passgenauigkeit mit politischen Prioritäten der Regierung oder anderer am Entscheidungsprozess beteiligter Akteure vorliegt. Andererseits kann bereits geringer Anpassungsbedarf großen Widerstand hervorrufen, etwa wenn die Kosten der Anpassung²⁸ ungleich verteilt sind und der Akteur über einen effektiven formellen oder informellen Zugangskanal zu den Entscheidungsträgern im Umsetzungsprozess verfügt. Handelnde Akteure bewegen sich in einem bestimmten institutionellen Kontext. Viele Vetopunkte, in Form von Koalitionsparteien, von Zustimmungspflicht der Sozialpartner oder von föderalen Einheiten, sollten eine effiziente Transposition behindern, weil die Verabschiedung der Umsetzungsmaßnahme blockiert oder verzögert werden kann (zu formaler Vetomacht siehe Tsebelis 1995; faktische Vetomacht bei Héritier 2001: 12–13). Ebenso könnten punktuelle Überlastung, Ineffizienz, auch Koordinationsprobleme oder Ressourcenmangel in der Verwaltung die Umsetzung verlangsamen. Schließlich ist anzunehmen, dass Umsetzungsinstrumente, die kein Gesetzgebungsverfahren durchlaufen müssen, eher zu einer pünktlichen Umsetzung führen (zum Beispiel Verordnungen). In diesem Sinn ist Regeldurchsetzungspolitik nur einer von vielen Faktoren in der Erklärung eines komplexen politischen Prozesses. Mit dem Gang durch die Länderstudien werden alle Regelverstöße festgestellt.²⁹ Das vorliegende Buch unterliegt damit nicht dem Selektions-Bias anderer »Compliance«-Studien der Europaforschung, sondern geht über den aktuellen Stand der Forschung hinaus.

Anwendung. Wo konkrete Anwendungsprobleme der untersuchten Standards bekannt sind, werden diese erwähnt. Ohne eine detaillierte Erhebung aus der Mikroperspektive muss aber auch die vorliegende Studie auf ein vollständiges Bild über den Anwendungserfolg verzichten. Unter der Annahme, dass Vollzugssysteme wesentlich zur Regelbefolgung beitragen, lässt sich hier über den Vollzug eine konzeptionelle Brücke zu einer besseren systematischen Einschätzung der Anwendung bauen. Anhand der Kombination bekannter Anwendungsprobleme

28 Die Höhe der realen Kosten wird im gesamtwirtschaftlichen Kontext anhand der vorgeschriebenen Anpassungen unter Einbeziehung des Geltungsbereichs und der praktischen Relevanz beurteilt; Richtlinien, die nur wenige Arbeitnehmer betreffen (zum Beispiel Jugendarbeitsschutz) können also keine hohen Kosten verursachen.

29 Es wird auch hier Fälle geben, in denen trotz zahlreicher Experteninterviews und qualitativer Analysen der Regelverstoß unaufgedeckt bleibt. Gegenüber Studien, die mit den offiziellen Kommissionsdaten zu Vertragsverletzungsverfahren arbeiten, ist die Zahl aber gering.

und struktureller Durchsetzungsmängel im Vollzug lässt sich bewerten, ob die praktische Verwirklichung der in den europäischen Richtlinien niedergelegten Ziele plausibel erscheint.³⁰

Nationaler Vollzug. Die Länderstudien umfassen eine Analyse des nationalen Vollzugs unter Berücksichtigung von drei zentralen Erfolgsdeterminanten:

1. Koordination und Steuerbarkeit;
2. Kapazität, Druck auszuüben;
3. Informationsbereitstellung durch die nationalen Akteure und Institutionen.

Die drei Kriterien können absolut gesehen Auskunft über die Effizienz des Vollzugssystems geben.³¹ Bestehen in einem der im Folgenden zu diskutierenden Punkte wesentliche Mängel, kann die Durchsetzungspolitik in dem jeweiligen Mitgliedstaat nicht optimal funktionieren:

1. Die Effizienz eines Vollzugssystems hängt von der *Koordination und Steuerungsfähigkeit* der beteiligten Akteure ab. Die staatlichen (manchmal auch halbstaatlichen oder privaten) Akteure sind unterschiedlich stark dezentralisiert und mit unterschiedlicher Durchsetzungsmacht ausgestattet. Grundsätzlich fördert eine Dezentralisierung des Vollzugs die Anpassung an lokale und geographische Besonderheiten. Nicht der absolute Grad der Zentralisierung ist ausschlaggebend für die Bewertung des Vollzugssystems, sondern klare Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure und Institutionen. Eine große Anzahl verschiedener Akteure, etwa bei Einbeziehung der Sozialpartner, führt nur dann zu einer Verbesserung des Vollzugs, wenn sich ihre Handlungen nicht doppeln und keine einander entgegengesetzten Ziele verfolgt werden.
2. Das zweite Mindestkriterium für ein erfolgreiches Vollzugssystem betrifft die *Kapazität, Druck auszuüben*. Häufigkeit und Art der Kontrollen determinieren die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Regelbruch überhaupt entdeckt wird. Kombiniert man diese mit der Sanktionsfähigkeit der Vollzugsinstitutionen

30 Dies bedeutet nicht, dass im Umkehrschluss schon ein Vollzugssystem ohne ersichtliche Mängel die Anwendung der Regelungen automatisch und in jedem Fall garantiert.

31 Streng genommen kann der Erfolg des nationalen Vollzugs nicht absolut bewertet werden, sondern ist immer abhängig von sozioökonomischen Gegebenheiten und von der Rechtskultur im Land. Letztlich sollte aber jedes Land diese Besonderheiten berücksichtigen und mit einer angemessenen Politik darauf reagieren.

und der Bestrafungshöhe, so entstehen die potenziellen Kosten des Regelverstößes. Regeln sollten dann befolgt werden, wenn die potenziellen Kosten höher sind als der Nutzen, den der Adressat durch eine Nichtbeachtung der Regeln erfährt. Die Personalressourcen der Arbeitsinspektion (im Verhältnis zur Zahl der abhängig Beschäftigten) stellen einen ersten Indikator für die Kontrollhäufigkeit dar. Darüber hinaus müssen andere Akteure, die funktionale Äquivalente darstellen, berücksichtigt werden; dazu zählen zum Beispiel Versicherungsinspektoren oder Arbeitsmediziner. Weiter sind Unterschiede im Verhältnis von proaktiven und reaktiven Kontrollen³² sowie das Verhältnis von Kontroll- und Bürotätigkeit zu berücksichtigen. Schließlich kann eine Rolle spielen, ob ein Inspekteur alle arbeitsrechtlichen Inhalte kontrolliert, also »Generalist« ist, oder auf einzelne Themenkomplexe spezialisiert ist (siehe Richthofen 2002: 42). Es ist zu erwarten, dass spezialisierte Arbeitsinspektionen mehr Probleme haben, systematisch die Bandbreite der untersuchten Standards abzudecken. Auf der anderen Seite erfordert die Überprüfung der technisch komplexen Standards zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz oder die Kontrolle von Maximal-Belastungswerten in den Anhängen der Richtlinie in der Regel Spezialkenntnisse. Und die von einigen EU-Richtlinien geforderten Arbeitsplatz-Assessments können nur von spezialisierten Kräften durchgeführt werden.³³ Auch die Sanktionsfähigkeit nimmt Einfluss auf die Kapazität, Druck auszuüben. Ein effektives Vollzugssystem muss Verstöße innerhalb eines vertretbaren Zeitraums auf administrativem oder rechtlichem Weg beantworten können. Dabei sollte die Höhe der Bestrafung der Schwere des Verstoßes angemessen sein sowie die Anzahl der betroffenen Arbeitnehmer und eventuelle Wiederholungen berücksichtigen.

3. Für einige der hier untersuchten Standards ist nicht die Kapazität, Druck auszuüben, sondern *Informationsbereitstellung* wichtig, um die Anwendung zu fördern. Wenn es sich um Normen handelt, die dem Adressaten ein individuelles Recht zuschreiben, ist Informationsbereitstellung die wesentliche Hand-

32 Reaktive Kontrollen reagieren auf Beschwerden, proaktive Kontrollen lassen hingegen mehr Raum für eine systematische Durchsetzung und eine präventive, langfristig angelegte Durchsetzungspolitik.

33 Analytisch handelt es sich bei dem letzten Punkt jedoch nicht um die Durchsetzung, sondern um eine Bedingung zur Anwendung. Ohne ein Arbeitsplatz-Assessment können die europäischen Vorgaben (auch von einem willigen Adressaten) nicht korrekt implementiert werden.

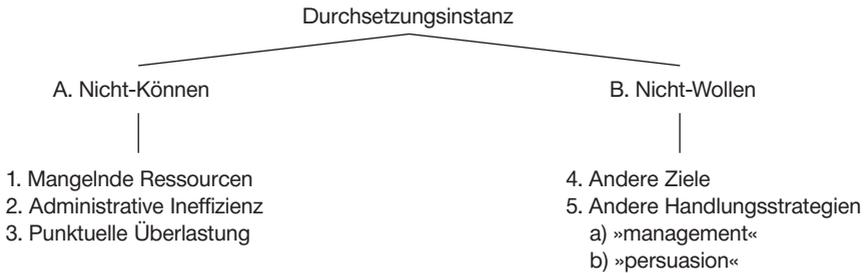
lungsdimension des Vollzugssystems.³⁴ Nur dort, wo Informationsbereitstellung ein systematischer Bestandteil der Durchsetzungspolitik ist, werden die Arbeitnehmer in die Lage versetzt, die Anwendung dieser EU-Standards einzufordern oder sogar einzuklagen. Oft ist Informationsbereitstellung nicht Bestandteil der staatlichen Durchsetzungspolitik. Sozialpartner und/oder halbstaatliche Akteure spielen hier eine wichtige Rolle. Auch der Offenheit des Rechtssystems kommt Bedeutung für die korrekte Anwendung dieser EU-Standards zu, denn mittel- bis langfristig sollte die Mobilisierung von Gerichten über Anzeige und Anklageerhebung die nachhaltige Anwendung der europäischen Vorgaben fördern.

Mit der Analyse der Vollzugssysteme werden auch Aussagen über eine Verschiebung der Regelbefolgung zwischen den verschiedenen Phasen im EU-Mehrebenensystem möglich. Anhand der Durchsetzungskapazität im nationalen Vollzug kann (zumindest teilweise) überprüft werden, ob Opposition gegen eine EU-Richtlinie während der Verhandlungen auf EU-Ebene oder während der Transposition in die Anwendung hinein verlagert wurde.

Supranationale Rechtsdurchsetzung. Mit den Vertragsverletzungsverfahren steht der Europäischen Kommission ein starkes Durchsetzungsinstrument zur Verfügung. Trotzdem scheint die praktische Regeldurchsetzung der Europäischen Kommission schwach zu sein. In der Forschungsliteratur ist oft von einem »non-compliance paradox« als »growing and acute problem of non-implementation and enforcement« die Rede (zum Beispiel Krislov/Ehlermann/Weiler 1986: 61). Ein erweitertes Argument dieser Schule lautet, dass es angesichts der schwachen Rechtsdurchsetzung der Kommission rational für einen Mitgliedstaat ist, Regeln nicht anzuwenden. Es handelt sich also gar nicht um ein »non-compliance paradox«. Richardson (1996: 287) bringt dies für Mitgliedstaaten auf die Handlungsformel »if in doubt cheat«. Mendrinou (1996: 13–15) erklärt mittels eines spieltheoretischen Modells, dass es in einem kooperativen Verhandlungsspiel für die Europäische Kommission sogar rational sein kann, Regeln nicht durchzusetzen. Wie lässt sich vor diesem Hintergrund eine schwache praktische Regeldurchsetzung der Europäischen Kommission konzeptionalisieren?

34 Die hier zugrundegelegte Rolle der Informationsbereitstellung für den Implementationserfolg ist von einer konstruktivistischen Logik abzugrenzen, deren Annahme wäre, dass die Befolgung unbequemer Regeln langfristig nur über Internalisierung in Sozialisationsprozessen und eine Änderung der Interessen zu erreichen ist.

Abbildung 1-5 Motive für eine zögerliche Durchsetzungspolitik mittels Vertragsverletzungsverfahren



Wenn die Europäische Kommission ihre formalen Handlungsoptionen in der Durchsetzungspolitik nicht voll ausnutzt, dann kann das grundsätzlich auf »Nicht-Können« (A) oder »Nicht-Wollen« (B) zurückgeführt werden. Zu den Faktoren, die bestimmen, ob es der Europäischen Kommission überhaupt möglich ist, eine starke Regeldurchsetzungspolitik zu betreiben (A), gehören die Ressourcen des Verwaltungsapparats in Brüssel (1). Auch wenn die Ressourcen grundsätzlich ausreichend sind, ist es notwendig, dass die Administration effizient arbeitet (2). Schließlich sollte die Regeldurchsetzung auch dann problematisch sein, wenn der für die Durchsetzung der jeweiligen Richtlinie zuständige Akteur punktuell überlastet ist (3). In den Fällen, in denen die Europäische Kommission keine starke Rechtsdurchsetzungspolitik betreiben kann, müsste sie entlastet werden, um trotzdem effektiv zu sein.

Auf der anderen Seite ist denkbar, dass die Europäische Kommission kein Interesse an einer starken Durchsetzungspolitik hat (B). Dies wäre dann der Fall, wenn aus strategischen Gründen die Durchsetzung vereinbarter Regeln hinter das Gesamtziel der Kooperation mit einem Mitgliedstaat zurücktritt.³⁵ Überspitzt könnte das Argument lauten, dass die Europäische Kommission Verstöße hinnimmt, damit andere politische Ziele erreicht werden können (4). Denkbar ist auch, dass die Durchsetzungspolitik auf eine effektive Regeldurchsetzung zielt, dass sie dieses Ziel aber mit anderen Strategien verfolgt als mit einer formal starken Durchsetzung (5). So scheint es durchaus plausibel, dass die Durchset-

³⁵ Der Unterschied zur punktuellen Überlastung besteht darin, dass dort generell großes Interesse an der Regelung besteht.

zung über Vertragsverletzungsverfahren lediglich die *ultima ratio* ist und dass die Kommission grundsätzlich oder zeitlich begrenzt andere Strategien einsetzt, um Regelbefolgung der Mitgliedstaaten zu erreichen. Hier fallen zwei analytische Konzepte aus Forschungsarbeiten ins Auge, die in den Internationalen Beziehungen anzusiedeln sind. Der Management-Ansatz betrachtet Verstöße als (gemeinsam) zu lösende Probleme. Positive Anreize, Wissens- und Ressourcentransfer scheinen in diesem Sinn die geeigneten Instrumente, um Handlungskapazitäten zu steigern (Chayes/Handler Chayes 1993; Haas/Keohane/Levy 1994). Die »Persuasion«-Schule (Risse 2000; Checkel 2001) geht davon aus, dass der Weg zur Normeinhaltung nicht über instrumentelle Einflussnahme, sondern über Normanerkennung im Sinne einer »logic of appropriateness« (March/Olsen 1989) führt.³⁶

1.5 Gliederung des Buches

Auf das einleitende Kapitel, in dem die Fragestellung und ein eigenes Untersuchungskonzept entwickelt und vorgestellt wurden, folgen nun drei Länderstudien zu Frankreich, Spanien und Griechenland. Für jedes Land werden die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen vorgestellt (Regierungssystem, Rolle der Sozialpartner, Interaktion zwischen nationalen und europäischen Akteuren während der Verhandlung und der Umsetzung europäischer Richtlinien, Vollzugssystem). Vor diesem Hintergrund erfolgt die empirische Analyse der Implementation der sechs EU-Richtlinien. Dabei überprüfe ich die für Verlauf und Ergebnis des Umsetzungsprozesses potenziell relevanten Faktoren (Kapitel 2 bis 4). Es folgt eine vergleichende Auswertung der Länderstudien, welche auch Ergebnisse aus den Implementationsprozessen in Belgien und Portugal einbezieht. Hier werden die Erklärungsfaktoren aus dem Analysekonzept systematisch untersucht und gewichtet, um die Argumente zum Implementationsverlauf dann entlang der Trennlinie »desinteressiertes Versandenlassen« versus »politisierte Verarbeitung« zu bündeln (Kapitel 5).

36 Im vorliegenden Buch steht die Analyse und Erklärung von Art und Umfang der »Enforcement«-Politik der supranationalen Ebene im Zentrum. »Management« und »persuasion« werden als alternative Handlungsstrategien nicht systematisch betrachtet, aber gegebenenfalls erwähnt.

Tabelle 1-1 Offizielle Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission 1993–2003 (Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 und 228 EGV)

Richtlinie und Umsetzungsfrist	Fristsetzungs-schreiben	mit Gründen versehene Stellungnahme	Anrufung des EuGH	Urteil des EuGH
91/533 Nachweis 30.6.1993	B, F, GR, P F			
92/85 Mutterschutz 19.10.1994	B, F, GR, P E, F	GR E, F		
93/104 Arbeitszeit 23.11.1996	F, GR, P, F* B, F, GR, P	F, GR, P	F	F
94/33 Jugendarbeitsschutz 22.6.1996	F, GR, P, F*	F, GR, P	F	F
96/34 Elternurlaub 3.6.1998	GR, P	P		
97/81 Teilzeitarbeit 20.1.2000				

Normalschrift: Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtnotifizierung.

Fettschrift: Vertragsverletzungsverfahren, die wegen inhaltlicher Mängel eingeleitet wurden.

* Verfahren nach Artikel 228 EGV.

Das dann folgende Kapitel wechselt die Perspektive und beschäftigt sich mit der Rechtsdurchsetzung in allen fünfzehn Mitgliedstaaten aus *supranationaler Perspektive*. Wenn die Umsetzung unpünktlich oder inkorrekt ist, kann die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den Mitgliedstaat einleiten. Diese Daten werden für alle fünfzehn Mitgliedstaaten ausgewertet und systematisch in Bezug zu den in den Länderstudien gewonnenen Erklärungen zum Implementationsverlauf gesetzt. So kann ich die normalerweise inverse Beziehung zwischen Tiefenschärfe und Reichweite der Aussagen weitgehend auflösen (Kapitel 6). Nach einer Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Arbeit erörtere ich die Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit der Erkenntnisse auf andere Fälle und weise auf die Konsequenzen für die am Anfang aufgeworfenen theoretischen Fragen hin (Kapitel 7).

Bevor in den Fallstudien die tatsächliche Regelbefolgung empirisch untersucht wird, möchte ich an den Ausgangspunkt die offizielle Rechtsdurchsetzung

durch die Europäische Kommission setzen. Ich präsentiere also zunächst die »sichtbare Seite des Mondes« – das, was die vorhandene »Compliance«-Forschung macht (zu den vier Stufen des Vertragsverletzungsverfahrens siehe oben). Erst dann wird die »Schattenseite des Mondes«, die Erklärung des Implementationserfolges, erhellt. Aus dem Vergleich lassen sich Art, Umfang und Wirkungszusammenhang von Regelbefolgung und Regeldurchsetzung vergleichsweise wirkungsvoller erklären als zuvor.

Es zeigt sich, dass in 25 Fällen ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurde. In 10 Fällen erreichte das Verfahren die zweite Stufe, in 2 Fällen wurde der EuGH angerufen und ein Urteil gegen den angeklagten Mitgliedstaat gesprochen. Welche Erklärungen gibt es für die offensichtliche »non-compliance«? In welchen Fällen liegt ebenfalls »non-compliance« vor, wurde aber nicht offiziell verfolgt? In welchen Fällen war das Vertragsverletzungsverfahren erfolgreich? Welche anderen Durchsetzungspolitiken wurden angewandt? Diese Fragen werden in den folgenden Länderstudien analysiert.

Kapitel 2

Frankreich

Angesichts der schon in der Einleitung beschriebenen schlechten Bilanz der Implementation von EU-Richtlinien in Frankreich (Commission Européenne 2001: 37) stellt sich die Frage, warum dieses Land, das oft als Vorreiter oder Motor des europäischen Integrationsprozesses angesehen wird, die Regeln, denen es auf europäischer Ebene zustimmt, nur schleppend umsetzt. Ist Frankreich auch in den hier untersuchten Fällen oftmals Gegenstand supranationaler Rechtsdurchsetzungspolitik? Und welche Faktoren behindern konkret die pünktliche und korrekte Implementation?

2.1 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen

2.1.1 Regierungssystem

Frankreich gilt als unitarisches, zentralistisch regiertes Land *par excellence* mit einem starken Staat. Das parlamentarische Regierungssystem trägt semipräsidentielle Züge. Außenpolitische Entscheidungen werden meistens im Elysée-Palast, dem Sitz des Präsidenten, gefällt. Die Innenpolitik wird im Hôtel Matignon, dem Sitz des Premierministers, bestimmt. Durch die politische Doppelkopfstruktur mit Premierminister und Präsident wird je nach Koalition ein sehr unterschiedliches Machtgleichgewicht in der Politikgestaltung geschaffen. Besonders in Phasen der Kohabitation, wenn der Präsident die Macht mit einem Premier der Oppositionspartei teilt, beruht die Handlungsfähigkeit der Exekutive auf der Kompromissfähigkeit beider Seiten. Der politische Apparat kann dann leichter blockieren.¹

¹ Kohabitation kann somit als landesspezifische Variante einer Minderheitsregierung in parlamentarischen Systemen oder als geteilte Regierung in präsidentiellen Systemen klassifiziert werden.

Frankreich verfügt über ein Multiparteiensystem. Zu dem großen bürgerlichen Lager gehört die gaullistische *Rassemblement pour la République* (RPR, seit 2001 *Union pour un Mouvement Populaire*, UMP) und die liberal-konservative *Union pour la Démocratie Française* (UDF). Das zweite große Lager besteht aus der sozialistischen (unter L. Jospin zunehmend sozialdemokratischen) *Parti Socialiste* (PS), dem *Mouvement des Radicaux de Gauche* (MRG) sowie der *Parti Communiste Français* (PCF). Dazu kommen verschiedene Grüne (*Les Verts*, *Confédération Écologiste*, *Parti Écologique*) und die Nationalisten (*Front National*, seit 1999 auch *Mouvement National Republicain*). Die Parteien unterscheiden sich in ihrer außenpolitischen Position und somit auch in der EU-Politik stärker, als dies in den anderen untersuchten Ländern der Fall ist (Lijphart 1984: 116–123, 127–132 und 138–139). Während die PS traditionell proeuropäisch eingestellt ist, war die RPR lange Zeit unentschlossen in ihrer Europa-Haltung. Besonders euroskeptisch sind extreme Parteien rechts und links des Parteienspektrums.

Die französischen Bürger wählen ihre Abgeordneten nach dem Mehrheitswahlrecht. Von 1988 bis 1993 regierte Präsident F. Mitterrand mit einer Koalition aus PS und MRG. Die PS-MRG-Regierung wurde von einer RPR-UDF-Koalition unter Premierminister E. Balladur (1993 bis 1995) beziehungsweise A. Juppé (1995 bis 1997) abgelöst. In diese Phase fiel die erste Kohabitation (1993 bis 1995), bis Präsident F. Mitterrand von J. Chirac abgelöst wurde. Im April 1997 gewann die Linke (PS/MRG/PCF/verschiedene Linke) vorgezogene Neuwahlen, sodass es zu einer zweiten Kohabitation mit J. Chirac als Präsidenten und L. Jospin als Premierminister kam (1997 bis 2002). Im Frühjahr 2002 wurde die Regierung unter L. Jospin von den Konservativen unter J. Chirac mit Premierminister J.-P. Raffarin abgelöst (bis zum Ende des Untersuchungszeitraums).

Frankreichs EU-Politik wird in erster Linie von der Exekutive gestaltet (F6: 170–171). Dies entspricht der nationalen Politikgestaltung, denn auch da gilt Frankreich als »extraordinarily non-parliamentarian« (Szukala/Rozenberg 2001: 223). Nur in Phasen der Kohabitation gewinnt das Parlament etwas an Einfluss. Das Parlament besteht aus zwei Kammern: der direkt vom Volk gewählten *Assemblée Nationale* und dem *Sénat*. Beide haben eine Europa-Delegation. Im Gesetzgebungsverfahren verfügt die indirekt gewählte zweite Kammer über ein auf-

ziert werden (Elgie 2001; Hardt 2001: 294–297). In der Kohabitation birgt auch die Frage der Zuständigkeit für EU-Politik Konfliktstoff (Außen- oder Innenpolitik?). In der hier untersuchten dritten Kohabitation (1997 bis 2002) nahmen Premierminister Jospin und Präsident J. Chirac stets beide an wichtigen Treffen und Verhandlungen der EU teil.

schiebendes Veto in Form von Zusatzanträgen oder technischen Modifikationen (Ruß 2000; Szukala 1998). Aber selbst dann kann die Regierung das Verfahren über einen Dringlichkeitsantrag beschleunigen (nur noch eine Lesung in jeder Kammer oder Abstimmung über den Gesamttext, Kempf 1999: 306). Während Ministerratsverhandlungen in Brüssel hat das Parlament formal ein einmonatiges aufschiebendes Vetorecht hinsichtlich der nationalen Position (vgl. »scrutiny reserve« in Großbritannien). In der Praxis wird diese Kompetenz allerdings häufig ignoriert oder fällt der Zeitnot zum Opfer. Der Assemblée Nationale kommt nur in besonders konfliktreichen Diskussionen eine Rolle zu (Martin 1995: 70; Ruß 2000: 249).

Mehr Bedeutung für die hier untersuchten Prozesse hat die französische Verwaltung. Ihre zentralen Merkmale wie Größe, Expertise, Dirigismus und Konfrontationswille lassen sich mit dem grundsätzlich starken Staat, der elitären Ausbildungsstruktur des Landes (zum Beispiel der Ecole Nationale d'Administration, ENA) und der relativen institutionellen Stabilität des Verwaltungsapparates im sonst eher instabilen politischen System erklären (Owen 2000: 56–59). Durch die systematische Elitenausbildung besteht enger Kontakt zwischen führenden Positionen des Verwaltungsapparats und der »classe politique« sowie Spitzenpositionen in der Wirtschaft, hingegen wenig Kontakt mit gesellschaftlichen Kräften. »Societal interests have had to wait until the implementation stage to get their way, since they have few ways into a formulation process centred on the top breaches of central ministries« (V.A. Schmidt 1999a: 143–144). Dann aber sollten grundsätzliche, substanzielle Änderungen nur noch in Ausnahmefällen (zum Beispiel bei breitem Protest auf der Straße) möglich sein.

2.1.2 Sozialpartner

In Frankreich gibt es drei große Arbeitgeberverbände und fünf repräsentative Gewerkschaften. Zu den Arbeitgeberverbänden zählt das Mouvement des Entreprises de France (MEDEF), die Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME) sowie die Union Professionnelle Artisanale (UPA). Nur das MEDEF nimmt an den Sozialpartnerverhandlungen auf europäischer Ebene über UNICE teil. Auf Arbeitnehmerseite ist das Spektrum weiter zersplittert. Es gibt fünf von staatlicher Seite anerkannte Gewerkschaften; die heute größte ist die Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT, sozialistisch, besonders in den 1980er Jahren regierungsnah, 600.000 bis 720.000 Mitglieder),

gefolgt von der Confédération Générale du Travail (CGT, öffentlicher Dienst, 630.000 bis 650.000 Mitglieder), der Confédération Générale du Travail-Force Ouvrière (CGT-FO, militant, 300.000 bis 400.000 Mitglieder), der Confédération Française de l'Encadrement et Confédération Générale des Cadres (CFE-CGC, 110.000 Mitglieder) sowie der Confédération Française des Catholiques (CFTC, 100.000 Mitglieder). Frankreich hat den niedrigsten gewerkschaftlichen Organisationsgrad in Europa (1995: 10 Prozent, Traxler / Blaschke / Kittel 2001: 82). Hinzu kommt, dass die Gewerkschaften ihre eingeschränkten Einflussmöglichkeiten zusätzlich durch Grabenkämpfe verringern (Goetschy/Jobert 1998: 171–176; Lecher 1993).

Zur Schwäche der Gewerkschaften trägt außerdem bei, dass klassische tarifvertragliche Inhalte wie Lohnindexierung und Arbeitszeit staatlich bestimmt werden. Auch wenn die arbeitsrechtlichen Reformen der letzten Jahre tendenziell zu einer Verlagerung der Verhandlungen weg vom Staat führten, wurden damit nicht die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände gestärkt. Einerseits finden Verhandlungen, wenngleich nicht mehr durch, so doch noch immer im Schatten des Staates statt (V. A. Schmidt 1999a: 158), andererseits wurde die betriebliche Ebene gestärkt. So gehörte zu den Neuerungen der letzten Jahre die zaghafte Einführung von Öffnungsklauseln in Gesetzen und Kollektivverhandlungen, besonders für KMU, in denen es in der Regel keine repräsentative Vertretung der Arbeitnehmerinteressen gibt (Rojot 1997: 81; Jefferys 2000).

Wesentliche Merkmale des französischen Arbeitsrechts sind die strikte Regulierung durch Statut und das Primat gesetzlicher über kollektive Regeln. Alle hier untersuchten arbeitsrechtlichen Standards gehören zum Arbeiterstatut für den privaten Sektor (Code du Travail), der »bible of rules on paid employment« (Lyon-Caen 1999: 97). Kollektivverträge haben grundsätzlich Erga-omnes-Wirkung, das heißt, sie sind automatisch auch für unorganisierte Arbeitnehmer bindend. Trotzdem bleibt ihre Bedeutung gering, weil sie nicht vor Gericht einklagbar sind.

Frankreich gilt als Land, in dem der politische Prozess traditionell geschlossen ist und nichtstaatliche Interessen kaum in die nationale Politikformulierung eingebunden werden (für viele Heywood/Wright 1997: 79). Unter der Regierung L. Jospins (1997 bis 2002) ließ sich allerdings eine langsame Öffnung in Form der Konsultation von Expertenrunden in der Politikformulierung konstatieren.²

2 Im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz gibt es schon seit 1979 den Conseil Supérieure de la Prévention des Risques Professionnelles (CSPRP), ein hochrangig besetztes tripartites

Für die hier untersuchten Prozesse ist in diesem Kontext das Comité du Dialogue Social pour les questions Européennes et Internationales (CDSEI) von Bedeutung. Bereits 1991 gegründet, erhielt es erst mit dem Regierungswechsel im Mai 1997 eine budgetäre Ausstattung und einen organisatorischen Unterbau. Es zielt auf die Information und Konsultation der wichtigsten Sozialpartner.³ Sitzungen vor jedem (Minister-)Ratstreffen auf EU-Ebene sind jetzt verpflichtend (F2: 96–103). Darüber hinaus finden unregelmäßig themenbezogene Treffen statt. Der Ablauf der Treffen ist sehr offiziell und die Agenda wird vom Ministerium bestimmt. Trotzdem ist dies gegenüber der zuvor üblichen, punktuellen und bilateralen Konsultation zwischen Sozialpartnern und der Regierung eine Stärkung der nichtstaatlichen Akteure im Verlauf der Verhandlungen einer EU-Richtlinie.⁴ Für die hier untersuchten EU-Richtlinien spielt dieses Gremium allerdings noch keine Rolle. Stellt man sich die variable Sozialpartnerbeteiligung in den Mitgliedstaaten als Kontinuum vor, so ist Frankreich noch immer ganz am Ende, im Bereich »geringe Einbindung«, anzusiedeln. Zwar findet Konsultation inzwischen formal statt, Gesetzesvorlagen werden aber (fast) ausschließlich von der Regierung erarbeitet und Änderungen erfolgen nur unter großem gesellschaftlichem Druck.

2.1.3 EU-Entscheidungsfindung

Lange Zeit war Frankreich in der Europapolitik besonders an der Verhandlungsführung interessiert, um über die Formulierung der Politiken in Brüssel Europa gemäß eigenen Vorstellungen zu gestalten (Europa als »extension of France«, Cole/Drake 2000: 40). Der Implementation der Verhandlungsergebnisse wurde dann weit weniger Beachtung geschenkt (Belloubet-Frier 1995: 264; Mény 1988: 284–285). Die doppelköpfige Struktur des Regierungssystems, die straffe

tisches Organ, das bei Gesetzesinitiativen konsultiert werden muss.

3 Dabei handelt es sich um acht Gewerkschaften und acht Arbeitgeberverbände, darunter auch solche, die nicht über UNICE oder EGB auf europäischer Ebene eingebunden sind.

4 Ein Arbeitgebervertreter beschrieb die vorher existierenden Partizipationsmöglichkeiten als »anarchie« (F2: 109), in der es keine Regeln für die Sozialpartnereinbindung gab. Auch die sonst eher kritische Gewerkschaft CGT-FO sieht in der Institutionalisierung der Kontakte über das CDSEI einen Richtungswechsel, der nicht nur die europäische Sozialpolitik, sondern auch die Teilhabe der Sozialpartner an ihrer Gestaltung anerkennt (F3: 370–372).

Organisation der interministeriellen Zusammenarbeit und eine vertikale Trennlinie zwischen politischer Klasse und administrativem Unterbau stärken auch heute noch die Rolle Frankreichs bei Verhandlungen auf EU-Ebene. Verhandlungen werden meist von Diplomaten und nicht von den später für die Umsetzung zuständigen Akteuren geführt.⁵

Das Generalsekretariat des interministeriellen Ausschusses (SGCI, *Secrétariat Général du Comité Interministériel*) nimmt eine herausragende Rolle in der französischen Europapolitik ein.⁶ Um in Brüssel mit einer einzigen französischen Stimme zu sprechen, werden alle Kontakte zwischen nationaler und supranationaler Ebene über diesen zentralen Zugangskanal, eine »Art Filter« (F9: 827, eigene Übersetzung) koordiniert. Zu den Aufgaben des SGCI gehört es auch, Listen über Umsetzungsprozesse und -fristen zu führen sowie französische Klagefälle vor dem EuGH zu verfolgen. Es vertritt keine eigenen Positionen, sondern ist »honest broker« der Ministerialinteressen (Harmsen 1999: 91). Im Vergleich zu ähnlichen Institutionen in anderen Mitgliedstaaten ist es mit 150 Mitarbeitern personell großzügig ausgestattet und die Posten sind innerhalb der Verwaltung sehr angesehen.

Während der Verhandlungen auf EU-Ebene läuft der offizielle Weg der Entscheidungsfindung über die Ständige Vertretung in Brüssel (*Représentation Permanente, RP*) zum SGCI. Das SGCI konsultiert die zuständigen Abteilungen und Ministerien und bestimmt eine federführende Abteilung (hier: *Direction des Relations du Travail, DRT/Abteilung für Arbeitsbeziehungen des Ministeriums für Arbeit und Solidarität*). Seit 1994 muss diese innerhalb eines Monats eine Studie über die juristischen Auswirkungen der Richtlinienannahme in Frankreich erstellen. Dazu werden die Standards der Richtlinie, existierende nationale Gesetze, der Anpassungsbedarf und eventuelle Diskussionspunkte gegenübergestellt (F4:

5 Tendenziell sollten interpretatorische Probleme deshalb größer sein als in Ländern mit hoher personeller Kontinuität (zum Beispiel Belgien). Das persönliche Interesse der zuständigen Beamten an den Richtlinien sollte hingegen kleiner sein (zu Sozialisierung im Verhandlungsprozess: Wallace 1984: 140).

6 Das SGCI wurde ursprünglich gegründet, um das Management des Marshall-Plans zu überwachen. Meist unterstand es direkt dem Premierminister, zeitweise aber auch dem Außenministerium (1981 bis 1984). 1986 wurden die Kompetenzen des SGCI auf die Implementationsprozesse nach der Annahme europapolitischer Instrumente in Brüssel ausgedehnt. 1994 kamen Kompetenzen für Fragen der zweiten und dritten Säule hinzu (zum SGCI allgemein Guyomarch/Machin/Ritchie 1998: 58; Lequesne 1993: 97–132; Gueldry 2001: 57).

967–968).⁷ Die Studie wird an den SGCI geleitet, und auf dieser Grundlage führen Mitarbeiter der RP die Vorverhandlungen in Brüssel. Die Annahme erfolgt durch den zuständigen Minister. Insgesamt sollte die mit Ressourcen gut ausgestattete, mit klaren Kompetenzen und Strukturen versehene Verwaltung in der Regel in der Lage sein, die französische Position in den Verhandlungen auf EU-Ebene erfolgreich zu vertreten.

2.1.4 Umsetzungsprozess

Als Schnittstelle zwischen EU- und nationaler Ebene ist das SGCI auch für die Koordination der Transposition zuständig. Die Aufgabe des »Schnittstellenmanager(s)« (Grande/Jachtenfuchs 2000: 19) ist somit ein »follow up« des Gesamtprozesses von der Verhandlung bis zur Notifizierung, ohne sich wesentlich mit den Inhalten einer Richtlinie zu beschäftigen oder proaktiv in den Implementationsprozess einzugreifen (vgl. Belloubet-Frier 1995: 283; Lequesne 1996: 267). Ist eine neue Richtlinie angenommen, wird sie vom SGCI an das Premierministerbüro und alle betroffenen Ministerien geschickt. Diese müssen binnen drei Monaten eine Bestandsaufnahme der notwendigen Anpassungen an das SGCI zurückleiten. Das SGCI legt dann einen Zeitplan und das Umsetzungsprozedere fest. Innerhalb des Arbeits- und Solidaritätsministeriums gibt es weitere Koordinationsstellen: die Delegation für europäische und internationale Angelegenheiten (Délégation aux Affaires Européennes et Internationales, DAEI) und die Dienste für internationale Beziehungen in den jeweiligen Fachabteilungen (Sauron 1995: 59). Inhaltliche Verantwortung liegt in der zuständigen Fachabteilung. Sie arbeitet einen Gesetzesentwurf »loi« oder eine Rechtsverordnung (»ordonnance« oder »décret«) aus. Für manche Inhalte ist die gesetzliche Regelung konstitutionell vorgeschrieben. Für Detailregelungen über eine »ordonnance« muss die Regierung, zeitlich und inhaltlich exakt begrenzt, vom Parlament ermächtigt werden; Präsident und Staatsrat⁸ müssen gegenzeichnen.

7 Harsen (1999: 99–101) argumentiert, dass der Staatsrat dieses Modell entwickelte, um nationale Strukturen und Muster der Politikgestaltung besser wahren zu können.

8 Der Conseil d'Etat muss die Kompatibilität mit existierendem Recht sicherstellen. Bei Umsetzungen über Rechtsverordnungen kommt ihm Vetomacht zu. Weil er in der Praxis bereits früh in die Politikformulierung der delegierten Gesetzgebung eingebunden wird, kommt es

An dieser Stelle unterscheidet sich der Umsetzungsprozess nicht mehr von einem nationalen Legislativverfahren. Bei der Beschreibung des Umsetzungsprozesses gebrauchte ein Interviewpartner deshalb für den Richtlinienentwurf die Metapher einer Raupe, die sich »in einen Schmetterling verwandelt, sobald sie die nationale Ebene erreicht« (F2: 792–793, eigene Übersetzung). Dabei neigt die jeweilige Regierung dazu, willkommene Änderungen trotz eindeutigen Anstoßes durch die EU-Richtlinie als eigene Leistungen zu verkaufen, während in anderen Fällen gerne Brüssel für unliebsame Entscheidungen verantwortlich gemacht wird.

Erst relativ spät, wenn das Regierungskabinett und der Staatsrat den Umsetzungsentwurf abgesegnet haben, wird der Vorschlag im CSEI den Sozialpartnern vorgelegt. Ihnen bleibt an diesem fortgeschrittenen Punkt des Transpositionsprozesses lediglich die Möglichkeit, das Vorhaben abzusegnen (F3: 244–250). Die formale Konsultation ist nicht mit faktischem Einfluss gleichzusetzen. Nur wenn der Druck sehr groß ist und Konfliktlinien bis ins Parlament hinein verlaufen, können gesellschaftliche Interessen später die Umsetzungsinhalte beeinflussen (vgl. Nachtarbeitsverbot für Frauen bei der Mutterschutzrichtlinie). Bei weniger kontroversen oder populären Inhalten lässt sich der dafür nötige, breite gesellschaftliche Protest nicht organisieren. Hinzu kommt, dass die traditionell geringe Einbindung der Sozialpartner bei den hier untersuchten EU-Richtlinien auf geringen Anpassungsbedarf traf. Das Interesse der Arbeitgeberverbände war unter diesen Bedingungen gleich Null, weil eine Einbindung immer auch ein Verhandeln über mehr als die Minimaltransposition bedeutet hätte (F2: 256–260). Zumindest bis zum Regierungswechsel 1997 hatten die Gewerkschaften in solchen Fällen wenige Chancen, einen Umsetzungsprozess anzustoßen oder Einfluss zu nehmen. Einflussnahme ist somit bei weniger wichtigen Inhalten nicht praktikabel und bei Umsetzungen über Verordnungen nicht möglich (vgl. Mény 1988: 298–299).

Während somit der zentralistische Staat, das relativ schwache Parlament und der generell prointegrative Konsens die Rolle Frankreichs bei den EU-Verhandlungen stärkt, erschweren hohe Ressortautonomie und das geringe Interesse an den Inhalten die Implementation. Hinzu kommt, dass die traditionelle Geschlossenheit des politischen Prozesses bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten ein

jedoch selten zur Nutzung dieser Macht (Shapiro 2002: 192–195; Lyon-Caen 1999: 102; zum Staatsrat allgemein: Ruß 2000: 239).

Problem für die Anwendungsphase birgt. V.A. Schmidt (1999b: 167; siehe auch Héritier et al. 1994: 144–148) argumentiert, dass die Implementation von EU-Rechtsakten den in Frankreich üblichen Interessenausgleich über Ausnahmeregelungen in späteren Phasen nicht mehr ohne weiteres ermöglicht, weil die Europäische Kommission und der EuGH die Implementation überwachen. Das so aus dem Gleichgewicht gebrachte nationale Modell könnte auch bei den hier untersuchten Standards die korrekte Anwendung erschweren.

2.1.5 Rechtsdurchsetzungspolitik

In Frankreich ist die staatliche Arbeitsaufsicht (*Inspection de Travail*) für die Kontrolle der korrekten Anwendung des *Code du Travail* zuständig. Im öffentlichen Sektor gibt es keine Arbeitsinspektion (Ausnahme: Krankenhäuser). Die Zentrale der Arbeitsaufsicht ist in das Arbeits- und Sozialministerium integriert⁹ und verfügt über 22 regionale Einheiten. Jeder dieser dezentralen Einheiten untersteht wiederum eine oder mehrere Sektionen (432) in den jeweiligen *Départements* (97). Die Koordination und Steuerung der verschiedenen Einheiten scheint ausreichend gut zu funktionieren.

Insgesamt gab es am 31. Dezember 2000 417 Arbeitsinspektoren (*Inspecteur du Travail*) und 819 Arbeitskontrolleure (*Controlleur du Travail*).¹⁰ Hinzu kommen Arbeitsmediziner, die in Frankreich traditionell eine gewichtige Rolle spielen (1997: 6.492 Personen beziehungsweise 4.871 volle Stellen, *European Agency for Safety and Health at Work* 2000: 156–158). Sie sind zu systematischen Gesundheitschecks aller Arbeitnehmer im Abstand von ein bis zwei Jahren sowie bei Neueinstellungen verpflichtet. Darüber hinaus müssen sie ein Drittel ihrer Arbeitszeit mit nichtmedizinischen Tätigkeiten verbringen, die der Verbesserung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz dienen (zum Beispiel korrektive Maßnahmen, F7: 701–702, F10: 508–528; Demy o.J.-a).

Das französische Vollzugssystem zeichnet sich durch einen Mix staatlicher und nichtstaatlicher Akteure aus. Neben den staatlichen Inspektoren und Ar-

⁹ 20 Prozent der Arbeitsinspektoren gehören anderen Ministerien oder Einheiten an (Landwirtschaft, Transport, Bergbau und Armee).

¹⁰ Arbeitsinspektoren haben eine höhere Qualifikation. Sie kontrollieren größere Unternehmen, während Kontrolleure in Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten eingesetzt werden.

beitsmedizinern ergänzt der bipartistische Conseil de Prud'Hommes¹¹ sowie eine Reihe anderer Akteure im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz das System.¹² Alle werden von der Regierung anerkannt und in die nationale Durchsetzungspolitik eingebunden. Beispielsweise spricht eine Anwendungsverordnung zum Arbeitsplatz-Assessment ausdrücklich von der Sensibilisierung aller dieser Akteure und nicht nur der Arbeitsinspektoren (Ministère de l'emploi et de la solidarité 2002). Da die zahlreichen Akteure unterschiedliche Anteile ihrer Arbeitszeit mit Vollzugstätigkeiten verbringen, wird die Berechnung einer Ratio erschwert. Sie scheint im europäischen Vergleich mit 7,8 Inspektoren auf 100.000 abhängig Beschäftigte jedoch recht niedrig.¹³ Somit verwundert es nicht, dass die interviewten Inspektoren und Kontrolleure die unzureichenden Personalressourcen kritisierten (F10: 176–182). Hinzu kommt, dass die generalistisch ausgebildeten Inspektoren häufig als Spezialisten agieren müssen, während technische Experten nicht in ausreichender Zahl zur Unterstützung verfügbar sind (F10: 387–389).¹⁴ Die Inspektoren fühlen sich überfordert (F10: 1005–1011), zudem können sie in der Praxis kaum den vielzähligen vom tripartistischen Rat für Arbeitssicherheit (CSPRP) vorgegebenen Kontrollschwerpunkten folgen. Sie

11 Das Schiedsgericht ist die einzige rechtliche Instanz mit Urteilskompetenz über die Inhalte von Kollektivverträgen sowie individuellen Verstößen in Zusammenhang mit dem Abschluss, der Ausführung oder der Auflösung eines Arbeitsvertrages (F7: 714–716, Lyon-Caen 1999: 100).

12 Die Agentur zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen (ANACT, Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail), nationale und regionale Krankenversicherungen (CNAM, Caisse Nationale d'Assurance Maladie beziehungsweise CRAM, Caisse Regionale d'Assurance Maladie), die eigenständig kontrollieren und über Versicherungsabgaben indirekt sanktionieren, das Forschungsinstitut für Sicherheitsfragen (INRS, Institut National de la Recherche et de la Sécurité) sowie berufliche Prävention im Bausektor (OPPBTP, Organisme Professionnel de Prévention du Bâtiment et des Travaux Publics); für Details siehe Hartlapp (2004: 104–105).

13 1.674 Personen (413 Inspektoren, 744 Kontrolleure, 375 Inspektoren und Kontrolleure im Landwirtschaftsministerium sowie 115 im Transportministerium), verrechnet mit OECD-Daten (2001: 147) über abhängig Beschäftigte (2000: 21.387.000). Wenn das mit Klassifizierung und Kontrollen beschäftigte Personal der Versicherungsträger (2.372) und die Arbeitsmediziner (4.871) einbezogen würden, läge die Zahl der Vollzugsakteure bei 9.590 und die Ratio bei 44. Allerdings ist das eindeutig zu hoch, denn diese Akteure verbringen nur einen geringen Teil ihrer Arbeitszeit mit Vollzugstätigkeiten.

14 Vermutlich ist die Situation außerhalb der Ballungsregion Paris-Ile-de-France, in der die Interviews geführt wurden, entspannter.

verbringen einen Großteil ihrer Arbeitszeit mit reaktiven Besuchen in den gefährlichsten Sektoren (F10: 252–273). In der Konsequenz wird individuelles Arbeitsrecht wie etwa Elternurlaub nicht aktiv vollzogen. Die Druckausübung ist wenig gesteuert und wird darüber hinaus durch die Abwesenheit direkter Sanktionsmöglichkeiten eingeschränkt.

Während in den meisten anderen Mitgliedstaaten direkte administrative Sanktionsverfahren üblich sind, muss in Frankreich auf gerichtlichem Weg über das Strafmaß entschieden werden. Stellt der Inspektor oder Kontrolleur einen Verstoß fest, kann er die Staatsanwaltschaft auffordern, ein Verfahren einzuleiten. Er kann dabei ein Strafmaß von 150 Euro bis 4.574 Euro pro Arbeitnehmer vorschlagen. Die Entscheidung zur Bestrafung fällt das Arbeitsgericht (Jury de Travail du Tribunal de Droit en Instance); bei Verstößen gegen Sicherheits- und Gesundheitsschutzbestimmungen das Strafgericht (Tribunal Correctionnel). Bei Letzteren ist das Strafmaß in der Regel höher (bis zu zwei Jahren Freiheitsstrafe). Die Gerichte sind sehr überlastet und wählen häufig nur die Verfahren aus, die ihnen besonders wichtig oder schwerwiegend erscheinen. Auch dann dauert es ein bis drei Jahre, bis ein Urteilsspruch gefällt wird, sodass Inspektoren Gerichtsverfahren kaum als konkretes Druckmittel einsetzen können. In der Praxis versuchen die Vollzugsbehörden deshalb, Regelungen auf alternativen Wegen durchzusetzen (Mediation oder verpflichtende Sicherheitsschulungen des Beschuldigten, Demy o.J.-b). Oft verzichtet sie aber auch ganz auf einen Eingriff. Eine Arbeitsinspektorin gibt offen zu: »Es gibt keine Sanktionsmacht ... die Betriebe wollen oder sie wollen eben nicht« (F10: 465–467, eigene Übersetzung). Insgesamt lähmen die eingeschränkten Sanktionskompetenzen die effektive Druckausübung im staatlichen Vollzugssystem. Bei andauerndem Widerstand sollten die untersuchten Standards nur schwer zur Anwendung zu bringen sein.

Hinsichtlich der Informationsbereitstellung ist das französische Vollzugssystem insgesamt erfolgreicher. Der Staat informiert über seine Arbeitsinspektionsbüros in den dezentralen Verwaltungseinheiten des Landes. In der Regel leisten diese jedoch nur passive Informationspolitik (F10: 1673–1676). Außerhalb der staatlichen Informationsbüros beschränkt sich das Informationsangebot meist auf die wenigen organisierten Gewerkschaftsmitglieder (lediglich 10 Prozent der Arbeitnehmer). Trotzdem sind die Sozialpartner wichtig, weil sie im Vollzugssystem als Bindeglied zwischen Problemen auf der betrieblichen Ebene und der staatlichen Inspektion fungieren. Häufig erreichen Beschwerden das Arbeitsinspektorat über den betrieblichen Ausschuss für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (Comité d'Hygiène, de Sécurité et de Condition de Travail,

CHSCT). Oder der Ausschuss wacht selbst darüber, dass arbeitsrechtliche Bestimmungen im Unternehmen korrekt angewandt werden. Die Gewerkschaften leisten für ihre Klientel nicht nur Rechtsberatung, sie betreiben auch aktive Rechtsfortbildung, indem sie gezielt Prozesse lancieren und sich des europäischen Rechts bedienen, um ihre Interessen auf nationaler Ebene durchzusetzen (F6: 44–47). Dies ist eine nötige Ergänzung zum Vollzug durch das staatliche Arbeitsinspektorat. Besonders dann, wenn Probleme in der Anwendung nicht auf Mängel im Vollzug, sondern auf eine inkorrekte oder nicht fristgerechte Transposition zurückzuführen sind.

Insgesamt ist das französische Vollzugssystem zwar in der Lage, durch einen Mix aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ausreichende Informationen zur Verfügung zu stellen, aber die Druckausübung ist durch unzureichende personelle Ressourcen und eingeschränkte Sanktionsmöglichkeiten nicht gewährleistet. Die Auswirkungen dieser strukturellen Mängel werden in den einzelnen Fallstudien analysiert.

2.2 Umsetzung der Richtlinien in Frankreich

2.2.1 Nachweisrichtlinie: Ohne Druck aus Brüssel wäre keine Änderung erfolgt

Bei der Nachweisrichtlinie verzögerte sich der Umsetzungsprozess, obwohl nur geringer Anpassungsbedarf bestand. Auf nationaler Ebene bestand Konsens, dass das existierende Gesetz auch ohne die erforderlichen Änderungen ein ausreichendes Schutzniveau darstellte. Vor diesem Hintergrund musste die Transposition erst durch ein Fristsetzungsschreiben der Europäischen Kommission angestoßen werden, lief dann aber reibungslos ab.

Als die Regierung am 14. Oktober 1991 für die EU-Richtlinie stimmte, waren schriftliche Arbeitsverträge lediglich für befristete Beschäftigungsverhältnisse, Zeitarbeiter, Auszubildende und einzelne Sektoren wie See- und Luftfahrt verpflichtend (EIRR, 1991, N°206: 27). Grundsätzlich bestand keine Tradition schriftlicher Arbeitsverträge (F3: 563–584; vgl. Jeammaud 2001). Der Code du Travail schrieb zwar die Information des Arbeitgebers über die monatliche Gehaltsbescheinigung und das Einstellungsschreiben vor. Um die Anforderungen der EU-Richtlinie abzudecken, mussten dem Arbeitnehmer aber eine Reihe zusätzlicher Informationen zugänglich gemacht werden (Urlaubslänge, Kündi-

gungsfrist, Informationen für Arbeitnehmer im Ausland). Beim Anpassungsbedarf handelte es sich also um einige quantitative Veränderungen innerhalb einer bestehenden Nachweispflicht.

Die sozialistische Minderheitsregierung hatte angesichts des geringen Anpassungsbedarfs entschieden, dass eine explizite Umsetzung nicht notwendig sei (F3: 574–578). Unter diesen Bedingungen erhielt das SGCI keinen »Arbeitsauftrag« und der ausdifferenzierte administrative Prozess (siehe Kapitel 2.1.4) wurde nicht in Gang gesetzt. Erst Jahre später erfolgte die Umsetzung. Dass dies unter einer neu gewählten konservativen Koalitionsregierung geschah, ist nicht auf ein größeres Interesse dieser Parteien an den Inhalten der Nachweisrichtlinie zurückzuführen, sondern auf supranationale Durchsetzungspolitik. Erst ein Fristsetzungsschreiben der Europäischen Kommission, das kurz nach dem Ende der Umsetzungsfrist an die Mitgliedstaaten, die in Verzug waren, versandt wurde, machte deutlich, dass die geltenden Gesetze entgegen der eigenen Auslegung nicht ausreichten, um die Standards der EU-Richtlinie zu garantieren.

Als Transpositionsinstrument wurde eine Rechtsverordnung gewählt, die ausschließlich der Übernahme der EU-Standards in den nationalen Rechtsbestand diente.¹⁵ Der Umsetzungsprozess lief unproblematisch und zügig ab. Für eine Transposition war bei dem gewählten Instrument weder ein langwieriges Legislativverfahren noch eine Mehrheit im Parlament erforderlich. Die mehr als einjährige Verspätung ist auf den Stillstand zu Beginn des Implementationsprozesses zurückzuführen.

Der Anpassungsbedarf war gering und die Gewerkschaften zeigten kein Interesse, für eine Überimplementation zu kämpfen. Ähnlich wie bei anderen EU-Richtlinien herrschte bei vielen nationalen Akteuren bis hin zu links militanten Gewerkschaftsvertretern die Meinung vor, dass die europäischen Standards überflüssig seien, weil »unsere Regelungen besser waren!« (F3: 867–895, eigene Übersetzung; vgl. F5: 466–475, F7: 943–966). Nach nationalem Verständnis ist die europäische Regelung mit ihren Zielen nicht problemlösungsfähig (zu verschiedenen Dimensionen von Problemlösungsfähigkeit Falkner 2000) und Bemühungen um eine Umsetzung scheinen kontraproduktiv. Aus nationaler Perspektive kann unter diesen Umständen gerade Nichtumsetzung besser zur Problemlösung beitragen.

15 Décret N°94–761, angenommen am 31. August, veröffentlicht im Journal Officiel (JO) No°203 am 2. September 1994.

Das Ergebnis ist eine Transposition in Minimalform. In einzelnen Punkten besteht noch immer Misfit; so wird nicht ausreichend über den Arbeitsplatz und den Zeitpunkt der Aufnahme der Tätigkeit unterrichtet und im Ausland Beschäftigte werden nicht vor der Abreise informiert. Diese Mängel waren der Europäischen Kommission ausreichend bekannt und wurden in Umsetzungsberichten zur Nachweisrichtlinie erwähnt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999: 11 und 17). Trotzdem sandte sie erst Jahre später (2001) ein Fristsetzungsschreiben, dass bis heute keine Auswirkungen auf die französische Politik zeigte.

Nach Auffassung der Arbeitgeberseite entstand mit der Umsetzung der EU-Richtlinie administrativer Mehraufwand, besonders in KMU. Diese verfügen oft nicht über die nötige Soft- und Hardware oder spezialisiertes Personal (F2: 569–574). Potenzielle Anwendungsprobleme stehen hier nicht mit direkten Kosten in Verbindung, sondern mit dem erhöhten administrativen Aufwand angesichts der komplexeren Informationsangaben. Viele der Anforderungen sind erst durch die EU-Richtlinie hinzugekommen, sodass die Anwendungsprobleme spezifisch für die europäischen Standards sind.

Die interviewten staatlichen Arbeitsinspektoren räumten ein, dass sie angesichts der generellen Arbeitsüberlastung die hier untersuchten Standards nicht kontrollieren (F10: 1102–1103, vgl. F7: 753–754). Dem einzelnen Arbeitnehmer bleibt bei einem Verstoß meistens nur die Möglichkeit, sein Recht vor dem Conseil de Prud'Hommes einzuklagen (siehe Kapitel 2.1.5). Für eine erfolgreiche Anwendung der europäischen Standards müssten die Akteure des Vollzugssystems den Arbeitnehmer besser darüber informieren, zu welchen Angaben der Arbeitgeber ihnen gegenüber verpflichtet ist. Erst dann kann er diese nachfragen. Dies wird bisher weder von staatlicher Seite noch von funktionalen Äquivalenten im Vollzugssystem geleistet. Vermutlich, weil der Nachweispflicht insgesamt wenig Bedeutung beigemessen wird.

Fazit: Sowohl die fristgerechte Umsetzung als auch ein erfolgreicher Vollzug scheiterten an mangelndem Interesse der nationalen Akteure. Bei Arbeitnehmervertretern und der sozialistischen Regierungskoalition herrschte die Einschätzung vor, dass bestehende Regeln ausreichend seien. Der geringe Änderungsbedarf wurde unterschätzt, und erst mehr als ein Jahr nach dem Ende der Implementationsfrist erfolgte eine Umsetzung per Rechtsverordnung. Noch immer sind nicht alle Standards umgesetzt. Es gibt keine Bemühungen, die Anwendung der neuen Regeln über eine informationsorientierte Vollzugspolitik sicherzustellen. Ohne die Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission wären die Implementationsmängel noch gravierender.

2.2.2 Mutterschutzrichtlinie: Allgemeine Unterstützung für das existierende Schutzmodell

Wie im Fall der Nachweisrichtlinie führte die Überzeugung, dass die nationalen Regelungen Arbeitnehmer ebenso schützen können wie die europäischen Vorgaben, zu einer Verzögerung der Umsetzung. Die inhaltliche Nähe zum umstrittenen Nachtarbeitsverbot für Frauen verkomplizierte den Implementationsprozess zusätzlich. Erst wachsender Druck aus Brüssel ermöglichte die Umsetzung.

Während der Verhandlungen auf EU-Ebene setzte sich die sozialistische PS-MRG-Koalition für die Mutterschutzrichtlinie ein. Sie stimmte am 19. Oktober 1992 für ihre Annahme. Frankreich bemühte sich, seine »sehr schutzorientierte« (F9: 517, eigene Übersetzung) Mutterschutzpolitik auf europäische Ebene zu exportieren. Im Diskurs der skandinavischen Länder wurden hingegen Arbeitsmarktaspekte betont. Sie argumentierten für eine verbesserte Beschäftigungsfähigkeit der Frauen. Beide Elemente sind im endgültigen Richtlinienentwurf enthalten. Dabei überwiegt in der Wahrnehmung der französischen Akteure der erfolgreiche Export des eigenen Schutzansatzes. Denn, so eine Expertin, »die Mutterschutzrichtlinie ist genau das, was wir in Frankreich bereits seit 30 bis 40 Jahren hatten« (F10: 688–689, eigene Übersetzung; vgl. F2: 523–526, F5: 477–480).

Dies hat Implikationen für die Implementation. Trotz des hohen Schutzniveaus im geltenden französischen Recht kommt es zu einem Zielkonflikt mit europäischen Standards zur Nachtarbeit¹⁶ und potenziell gefährlichen Tätigkeiten, zur individuellen Risikobeurteilung des Arbeitsplatzes und dem Transfer an einen anderen Arbeitsplatz beziehungsweise dem Recht auf Beurlaubung aus Sicherheits- und Gesundheitsgründen sowie zur Beurlaubung für Vorsorgeuntersuchungen. Die EU-Richtlinie möchte die Beschäftigungsfähigkeit Schwangerer erhöhen. Im französischen Recht genießt die Protektion höhere Priorität. So werden zum Beispiel schwangere Frauen, für die der Arbeitsplatz ein Risiko darstellt, in der Praxis einfach krankgeschrieben (F6: 483–491, F9: 521–524). In rechtlicher Hinsicht besteht vor diesem Hintergrund Anpassungsbedarf mittlerer Größe. Die praktische Relevanz ist jedoch gering. So stellt die arbeitsmedizinische Versorgung zum Beispiel einzelne Aspekte *de facto* längst sicher.

16 Zum Zeitpunkt der Annahme der EU-Richtlinie war Frankreich bereits von der ILO-Konvention N°89 zurückgetreten, hatte aber noch keine neuen Regeln geschaffen. Es gab noch immer ein gesetzliches Nachtarbeitsverbot für Frauen.

In der Überzeugung, dass das eigene Schutzniveau mindestens genauso gut, wenn nicht besser als die europäischen Vorgaben sei, beschloss die konservative Regierungskoalition nach Konsultation der Gewerkschaften, dass keine explizite Umsetzung erforderlich sei (F6: 478–479). Nach einem Fristsetzungsschreiben der Europäischen Kommission (1995) wurden die bestehenden Gesetze nach Brüssel notifiziert und das Verfahren wurde eingestellt (1997). Nach mehr als zwei Jahren reagierte die Europäische Kommission mit einem zweiten Vertragsverletzungsverfahren, diesmal wegen inhaltlicher Mängel beim Standard zur Beurlaubung aus Sicherheits- und Gesundheitsgründen (COM[1999] 100 final: 8). Trotzdem leitete die seit 1997 regierende Links-Koalition auch jetzt keinen Umsetzungsprozess ein – und das, obwohl L. Jospin in der Zwischenzeit explizit Reformwillen für eine »neue Familienpolitik« gezeigt hatte (vgl. Letablier 2002: 173). Am 6. August 1999 folgte eine mit Gründen versehene Stellungnahme und Anfang 2000 drohte die Europäische Kommission, Klage vor dem EuGH zu erheben. Angesichts des so gewachsenen Drucks verkündete Arbeits- und Sozialministerin M. Aubry am 24. Mai 2000, die Transposition der Mutterschutzrichtlinie und die Regulierung der Nachtarbeit für Frauen in einem Gesetz in Angriff nehmen zu wollen (EIRR, 2000, N°318: 23).

Nicht nur in diesen beiden Fällen, sondern bei weiteren 115 EU-Richtlinien drohten Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter oder inkorrekt implementierter oder waren bereits eröffnet worden. Weil die potenziellen Kosten für andauernde Nichtumsetzung in der Summe sehr groß waren, ersuchte die Regierung das Parlament um eine Ermächtigung zur Umsetzung über Regierungsverordnungen. Vermutlich ist der lange Stillstand in einigen Fällen bewusst in Kauf genommen worden, um einen legislativen Transpositionsprozess und potenzielle Konflikte mit der Opposition im Parlament unter der Kohabitation zu vermeiden. Kurz, es handelte sich um einen Versuch, Druck aus Brüssel strategisch für eine Umgehung potenzieller nationaler Vetopunkte zu nutzen (S.K. Schmidt 2002).

Im Fall der Aufhebung des Nachtarbeitsverbots war der Versuch einer strategischen Nutzung nicht erfolgreich. Das Parlament stimmte der eigenständigen Umsetzung der Richtlinie durch eine Regierungsverordnung generell zu, nahm aber die Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Frauen von der Regelungsvollmacht aus. Dies ist nur vor dem Hintergrund der hoch politisierten Gesetzesreform zur Aufhebung der Nachtarbeit zu erklären. Seit einem Urteil des EuGH (Rs. C-345/89, siehe Annex), das die Mitgliedstaaten im Jahr 1991 verpflichtet hatte, die Nachtarbeit von Frauen nur dann zu verbieten, wenn auch für Männer ein solches Verbot bestand, hatten verschiedene französische Regierungen mehr-

fach versucht, das entsprechende Nachtarbeitsverbot aufzuheben. Sie waren jedoch stets vor den politischen Kosten zurückgeschreckt, an Mehrheitswechsellern oder am Parlament gescheitert (F6: 586–591, F4: 260–263, F6: 745–777).¹⁷

Für die Verzögerungen im Umsetzungsprozess sind also zwei Faktoren ausschlaggebend: die vermeintlich geringe Problemlösungsfähigkeit der europäischen Regelungen und die Verknüpfung mit anderen kontroversen Inhalten. Zunächst bestand in Frankreich eine breite Unterstützung für die existierenden Mutterschutzregelungen. Wie bei der Nachweisrichtlinie wurden die europäischen Vorgaben nicht als problemlösungsadäquat betrachtet. Jede Änderung hätte eine schwierige Konsensfindung erforderlich gemacht (F7: 675–677; vgl. Foubert 2002: 108). So gab es keine Initiative, den Umsetzungsprozess der EU-Richtlinie aufzunehmen. Erst wachsender Druck aus Brüssel stieß den Prozess an. Nachdem die Transposition der Standards zu Nachtarbeit und zum Mutterschutz im engeren Sinne entkoppelt wurden, konnte der Anpassungsbedarf zur Beurlaubung aus Sicherheits- und Gesundheitsgründen, auf dem das Vertragsverletzungsverfahren basierte, zügiger erfüllt werden (Ordonnance 2001–173, 21. Februar 2001). Weitere Verzögerungen ergaben sich aufgrund der Verknüpfung mit der kontrovers debattierten Reform zum Nachtarbeitsverbot von Frauen (F7: 975–988, F3: 871–878, siehe oben). Erst als auch dieser Konflikt abschließend geregelt wurde, konnten die entsprechenden Standards zur Umsetzung der Mutterschutzrichtlinie komplementiert werden.¹⁸ In der Zwischenzeit, am 11. Oktober 2001, war im Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission eine ergänzende, mit Gründen versehene Stellungnahme erfolgt (COM[2002] 324). Möglicherweise bezieht sich die Mahnung auf die zu diesem Zeitpunkt noch mangelhafte Umsetzung des Standards zur Nachtarbeit oder auf den noch immer verbliebenen Anpassungsbedarf im Annex I zu gefährlichen Stoffen (vgl. Vogel 1997: 4).

17 Frankreich entging mit dem Gesetz zur beruflichen Gleichstellung von Mann und Frau (Loi 397–2001, 10. Mai 2001) nur knapp der Zahlung von Sanktionen wegen Nichtumsetzung eines Urteils des EuGH zur Gleichstellungsrichtlinie (76/207/EWG). Nachtarbeitsregulierung wurde in Frankreich über die klassischen »cleavages« von Arbeitgebern und Arbeitnehmern oder rechte und linke Parteien hinweg sehr kontrovers diskutiert. Unter der Kohabitation wurde die Gesetzesvorlage erst nach mehreren Lesungen und Änderungen am 28. November 2000 angenommen. Zwei Tage später wären tägliche Zahlungen nach Brüssel in Höhe von 142.425 Euro fällig geworden.

18 Loi 397–2001 sowie Décret 2002–792 (3. Mai 2002), das die Interaktion von Arbeitsmedizinern, Arbeitnehmervertretern und Arbeitgebern festlegt und somit die Transferregelungen vom Nachtarbeitsplatz definiert.

Insgesamt blieben die aus Brüssel erzwungenen Änderungen punktuell. Die Zielsetzung der EU-Richtlinie, weibliche Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt nicht durch Mutterschutzregelungen zu benachteiligen, hat in Frankreich nur schwache Resonanz gefunden. Angesichts der hohen Frauenerwerbsquote und einer Förderungspolitik, die vor allem in den Fremdbetreuungsmöglichkeiten für Kinder liegt (Gornick/Meyers/Ross 1997), ist es verständlich, dass es aus nationaler Perspektive wenig notwendig scheint, eine Flexibilisierung des Mutterschutzes in Kauf zu nehmen. Selbst Frauenlobbys in den Gewerkschaften fürchten deshalb vielmehr ein Absinken des Schutzniveaus im traditionellen Sinn (F7: 621–643, F10: 1278–1287).

Auf die Anwendung hat das weitgehende Festhalten an dem nationalen Mutterschutzmodell eine positive Auswirkung. Verschiedene Akteure argumentieren, dass die Anwendung gut sei, *weil* sich so wenig verändert hat und weil die Frauen gut über ihre Rechte informiert sind (F10: 1249–1252, vgl. 1176–1193). Aktive Kontrollen durch die Arbeitsinspektion werden im Mutterschutz kaum durchgeführt. Dies erklärt sich durch die Arbeitsteilung im französischen Vollzugssystem, bei der die Arbeitsmediziner ohnehin regelmäßige Untersuchungen durchführen müssen. Schließlich scheinen die Sanktionen, die zum Zeitpunkt der Interviews 1.830 Euro bei Verstößen gegen Regelungen zum Mutterschutz vorsahen, angemessen hoch; allerdings werden sie nur eingeschränkt verhängt (siehe Kapitel 2.1.5).

Fazit: Nicht materielle Anpassungskosten, sondern der Wunsch verschiedener Akteure, an der bestehenden Regulierungsphilosophie festzuhalten, waren ausschlaggebend für die Verzögerung im Implementationsprozess der Mutterschutzrichtlinie. Gegenüber den nationalen Beharrungsinteressen konnte erst ein drohendes Verfahren vor dem EuGH die Transposition in Gang bringen. Auch dann verzögerte sich die Annahme eines Teils der Änderungen noch einmal durch die Verknüpfung mit der kontrovers debattierten Aufhebung des Frauennachtarbeitsverbots. Erst siebeneinhalb Jahre nach dem Ende der Transpositionsfrist wurde der wesentliche Anpassungsbedarf geschlossen. Noch immer besteht in Details Änderungsbedarf.

2.2.3 Arbeitszeitrichtlinie: Nationale Reformen bestimmen das Transpositionstempo

Trotz geringen Anpassungsbedarfs verzögerte sich die Transposition der Arbeitszeitrichtlinie durch die Verknüpfung mit zwei kontroversen nationalen Diskussionen: 35-Stundenwoche und Frauennacharbeit. Für Fragen der Rechtsdurchsetzung ist interessant, dass die supranationale Politik unter diesen Bedingungen keinen beschleunigenden Einfluss nehmen konnte. Die europäischen Vorgaben wurden erst viereinhalb Jahre nach der Umsetzungsfrist erfüllt.

Während der Verhandlungen galt Frankreich als Befürworter einer Arbeitszeitregelung auf europäischer Ebene.¹⁹ So ist ein wesentlicher Bestandteil der EU-Richtlinie, die Begrenzung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit auf 48 Stunden, auf den Vorschlag der sozialistischen französischen Regierung zurückzuführen (Günther 1993: 19). Auch nach einem Regierungswechsel zu den Konservativen stimmte Frankreich am 23. November 1993 für die EU-Richtlinie. Da man sich immer des Anpassungsbedarfs bewusst war (F4: 930–954, F3: 909–915), deutet die positive Haltung Frankreichs darauf hin, dass die Richtlinie auf nationaler Ebene als reformstützendes Argument genutzt werden sollte – etwa bei der Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Frauen oder, wie eine Vertreterin der Arbeitnehmerseite vermutet, um Flexibilisierung einzuführen, ohne dafür politische Kosten tragen zu müssen (F3: 927–930; siehe auch Freyssinet/Michon 2003). Während die Verknüpfung mit Flexibilisierungsfragen die Umsetzung im Folgenden beschleunigend beeinflusste, hat die Nähe zur populären, aber kontrovers diskutierten Frage der Nacharbeit von Frauen einen bremsenden Effekt.

Der Code du Travail setzte zum Zeitpunkt der Annahme der EU-Richtlinie eine 39-Stundenwoche fest. Es gab aber keine verpflichtenden Pausen oder Ruhezeiten. Ohne weiteres konnte so eine 70-Stundenwoche absolviert werden. Hinzu kommt, dass verschiedene EU-Standards zur Nacharbeit nicht abgedeckt waren. Insgesamt ist der rechtliche Anpassungsbedarf damit von mittlerer Größe. Er wird in der Praxis durch eine Reihe anderer Regelungen auf ein geringes Maß reduziert – zum Beispiel, wenn ein tägliches Arbeitszeitmaximum indirekt die Ruhezeiten sicherstellt.

19 In der Endphase der Verhandlungen entbrannte ein Konflikt zwischen Deutschland und Frankreich über die Länge der Referenzperioden. Er lässt sich mit dem zum damaligen Zeitpunkt auf nationaler Ebene unmittelbar bevorstehenden Maastricht-Referendum und nicht mit inhaltlicher Opposition begründen (EIRR, 1992, N°222: 2; ArbuR 1993: 79).

1994 wollte die konservative Regierungskoalition die notwendigen Änderungen im Rahmen einer Vereinheitlichung von 75 Rechtsakten vornehmen (EIRR, 1994, N°242: 19). Aus innenpolitischen Gründen nahm sie jedoch bald Abstand von diesem Reformprojekt (EIRR, 1994, N°243: 5–6). Damit kam auch der Implementationsprozess für mehrere Jahre zum Stillstand. Für eine eigenständige Transposition maß die Regierung dem Anpassungsdruck nicht genügend Bedeutung bei. Hier zeigt sich, dass in Frankreich ohne eine Entscheidung der Regierung und angesichts des weitgehenden Ausschlusses subnationaler Interessen von politischen Prozessen auch die effiziente Verwaltung keine Umsetzung garantieren kann. Erst 1997, mehr als ein Jahr nach dem Ende der Transpositionsfrist, gelangte die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie wieder auf die politische Agenda. Dies hat verschiedene, sich ergänzende Gründe: Erstens zeigte die neu gewählte Links-Regierung (PS/MRG/PCF/verschiedene Linke) ein grundsätzlich größeres Interesse an der europäischen Sozialpolitik. Zweitens hatten die Sozialisten mit dem Versprechen zur Einführung der 35-Stundenwoche den Wahlkampf geführt und gewonnen. Drittens zeigte die wieder gewählte Arbeits- und Sozialministerin M. Aubry ein persönliches Interesse an der Integration der Standards in die Reform. Sie hatte die Arbeitszeitrichtlinie bis zum Regierungswechsel im Frühjahr 1993 selbst auf europäischer Ebene verhandelt. Viertens leitete die Europäische Kommission am 30. Mai 1997 ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtumsetzung ein. Nur aus der Kombination dieser Faktoren lässt sich erklären, dass M. Aubry im März 1998 eine Vorlage zur Einführung der 35-Stundenwoche machte, die auch eine Reihe der europäischen Standards zur Arbeitszeit beinhaltete. Ohne die nationale Reform, so die plausible Einschätzung eines Gewerkschaftsvertreters, wäre auch die Jospin-Regierung wenig geneigt gewesen, die Anpassung zu diesem Zeitpunkt vorzunehmen (F9: 931–932, vgl. F3: 1173–2275).

Nach kontroversen Diskussionen wurde ein zweistufiges Gesetz angenommen (Loi Aubry I und II).²⁰ Die Debatte zu diesem Gesetz wurde von den nationalen Flexibilisierungsbemühungen bestimmt (F3: 529–541, vgl. Bilous 1998). Gleichzeitig setzte das Loi Aubry I auch die EU-Standards zu 11 Stunden täglicher Ruhezeit und 20 Minuten Pause nach sechs Stunden Arbeit um. Loi Aubry

20 Loi Aubry I (98–461) wurde am 13. Juni 1998 angenommen; Loi Aubry II (2000–37) wurde am 19. Januar angenommen und trat am 1. Februar 2000 in Kraft (in Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten am 1. Januar 2002).

II ergänzte später die Vorgaben zu 35 Stunden wöchentlicher Ruhezeit. Die ebenfalls im Gesetz verankerte Definition der effektiven Arbeitszeit wurde zur Antizipation des SIMAP-Urteils genutzt (siehe Annex; F4: 1569–1583; F3: 529–541).²¹ Bemerkenswert ist, dass Teil I und II des Gesetzes die Koexistenz von staatlichen und kollektivvertraglichen Arrangements forcierte. Dies steht im Gegensatz zu der in Frankreich üblichen staatszentristischen Regulierung im Arbeitsrecht.

Auch im öffentlichen Sektor wurde seit 1999 eine vergleichbare Reformdiskussion um die Verkürzung der Arbeitszeit bei gleichzeitiger Flexibilisierung geführt. Mit der EU-Richtlinie notwendig gewordene Änderungen wurden in die nationale Reform integriert. Nach gescheiterten Verhandlungen nahm die Regierung nur eine Minimalfassung der für den öffentlichen Sektor festgesetzten 35-Stundenwoche an (vgl. Bossaert et al. 2001: 143–158).²² Im Ergebnis zeigt sich, dass der Staat Ausnahmemöglichkeiten dort breiter nutzt, wo er selber Arbeitgeber und somit kostensensibel ist (F9: 602–611 und 718–721).

Die zweite kontroverse Debatte betraf die Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Frauen. Das Verbot für in der Industrie arbeitende Frauen basiert auf der ILO-Konvention N°89 von 1948 und hatte sich 1991 durch das Stoeckel-Urteil (Rs. C-345/89, siehe Annex) als unvereinbar mit der europäischen Gleichstellungsrichtlinie erwiesen. Frankreich hatte die Ratifikation der ILO-Konvention annulliert, eine Gesetzesänderung aber für unnötig erklärt, weil jede Frau die EU-Standards über Direktwirkung einklagen könne (siehe Rs. C-197/96). Verschiedene Regierungen hatten hier bereits Änderungen angekündigt, waren dann aber vor den politischen Kosten zurückgeschreckt oder an Mehrheitswechslern im Parlament gescheitert (siehe Mutterschutzrichtlinie). Frankreich wurde am 13. März 1997 vom EuGH verurteilt (Rs. C-197/96) und die Europäische Kommission initiierte ein zweites Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 228 EGV.

Obwohl das Nachtarbeitsverbot für Frauen nicht in direktem Widerspruch zu den Zielen der Arbeitszeitrichtlinie stand, bestand Anpassungsbedarf. Auch für Männer gab es in Frankreich keine ausreichende Regulierung der Nachtarbeit (für Details siehe Hartlapp 2004: 120–121). Durch die Verknüpfung beider The-

21 In der Debatte versuchten nationale Akteure, die Richtlinie zur Stärkung ihrer Position zu nutzen. Ohne dass Anpassungsbedarf bestanden hätte, vergrößerte sich in dieser Konstellation der nationale Konflikt durch die Umsetzung der EU-Richtlinie (zur Debatte zum Beispiel Bilous 1998).

22 Décret 815/2000, vom 20. August, veröffentlicht im JO N°199 am 29. August 2000.

men hatte die Regierung bewusst ein zusätzliches Argument für die Aufhebung des Nachtarbeitsverbots geschaffen (F4: 949). In der Folge verzögerte der Widerstand gegen die Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Frauen die Annahme der hier untersuchten Standards um ein weiteres Jahr. Erst als die supranationale Rechtsdurchsetzung weit fortgeschritten war und ein weiterer Aufschub des Gesetzes zur Nachtarbeitsregulierung tägliche Sanktionszahlungen in Höhe von circa 142.000 Euro bedeutet hätte, nahm die Assemblée Nationale nach langen Debatten und vielen Änderungen am 28. November 2000 Gesetz 2001–397 an.²³ Zwei Tage später hätte Frankreich als zweiter Mitgliedstaat in der Geschichte der EU Sanktionen an Brüssel zahlen müssen. Eine Tatsache, die zum Zeitpunkt der eigenen Ratspräsidentschaft besonders unangenehm gewesen wäre, wie ein hoher Ministerialbeamter bemerkte (F7: 1224–1227). Noch später, im Frühjahr 2002, schlossen Anwendungsbestimmungen die Transposition endgültig ab (April 2002 Circulaire 6/2002 DRT und Mai 2002 Circulaire 9/2002 DRT).

Bei der eigentlichen Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie spielte die supranationale Durchsetzungspolitik hingegen keine Rolle. Obwohl der Beginn der Reform zur 35-Stundenwoche mit einem Fristsetzungsschreiben der Europäischen Kommission zusammenfiel, lässt sich keine Einflussnahme auf den nationalen Reformverlauf erkennen.²⁴ Auch stellte die Europäische Kommission das Vertragsverletzungsverfahren nach dem Inkrafttreten des Loi Aubry II ein, obwohl zu diesem Zeitpunkt die EU-Standards zur Nachtarbeit noch unreguliert blieben.

Durch die intensive Diskussion über die 35-Stundenwoche sind auch die Inhalte der Arbeitszeitrichtlinie auffallend populär in Frankreich. Interviewpartner nannten die Einführung der täglichen Ruhezeit als wichtigstes Zeichen der europäischen Sozialpolitik in ihrem Land (F4: 1431–1432). Damit unterscheidet sich der vorliegende Fall deutlich von den anderen hier untersuchten Umsetzungsprozessen. Dort herrscht der Tenor vor, das nationale Modell wäre ohnehin besser und europäische Änderungseinflüsse im besten Fall irrelevant.

War die Popularität der Arbeitszeitthematik im Umsetzungsprozess ein Verzögerungsgrund, so nimmt sie positiv Einfluss auf die Anwendung. Die Reform zur 35-Stundenwoche, mit der die hier untersuchten EU-Standards transponiert

23 Loi 2001–397, endgültig angenommen am 9. Mai, veröffentlicht im JO N°108 am 10. Mai 2001.

24 Nach dem Fristsetzungsschreiben vom 20. Januar 1998 folgte eine mit Gründen versehene Stellungnahme (29. Juli 1998) und ein Urteil des EuGH wegen Nichtumsetzung (6. Juni 2000). Am 9. Februar 2001 wurde ein zweites Vertragsverletzungsverfahren eröffnet.

wurden, gehörte zum Aushängeschild der Jospin-Regierung. Sie zeigte deshalb großes Interesse, die Anwendung über Durchführungsverordnungen zu erleichtern und die Wirkung des Gesetzes über Studien und Kontrollkampagnen zu evaluieren (für Details siehe Hartlapp 2004: 122). Arbeitsinspektoren berichten von einer »massiven« (F10: 1392) Intensität der begleitenden Aktivitäten. Sie bemängeln aber gleichzeitig, dass die Kontrolltätigkeit durch die Flexibilisierung schwieriger geworden sei (F10: 1400–1419 und 1550–1551). Dies muss nicht grundsätzlich auch schlechtere Anwendung bedeuten. Weil die Adressaten die Flexibilisierung oft selbst verhandelt haben (Zahlen finden sich in Vincent 2002), sollten sie die Regelungen nicht nur gut kennen, sondern auch eine größere Verantwortlichkeit für die korrekte Anwendung zeigen.²⁵ Potenzielle Strafgeelder können bis zu 9.500 Euro betragen, sie werden aber nur selten verhängt. Die Gerichte sind chronisch überfordert und den Inspektoren kommt im französischen Vollzugssystem keine Sanktionsmacht zu (siehe Kapitel 2.1.5).

Fazit: Der Grund für die Verzögerung im Umsetzungsprozess liegt in erster Linie im deutlich verspäteten Beginn. Die von der Regierung gewählte Verknüpfung mit der 35-Stundenwoche und der Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Frauen erschwerte eine zügige Annahme weiter. Obwohl es bei den Diskussionen nicht um die europäischen Vorgaben ging, wurden die notwendigen Änderungen erst viereinhalb Jahre nach dem Ende der Transpositionsfrist vorgenommen. Das Interesse der Regierung an einer prononcierten Rechtsdurchsetzungspolitik zur 35-Stundenwoche nimmt positiv Einfluss auf die Anwendung der europäischen Standards.

2.2.4 Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Supranationale Rechtsdurchsetzung führt zu Überimplementation

Angesichts hoher bestehender Schutzstandards und gezielter Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess in Brüssel forderte die Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Frankreich nur geringe Änderungen. Wie bei den vorherigen Richtlinien hielten die nationalen Akteure auch hier eine Transposition nicht für wünschenswert.

25 Bekannte Anwendungsprobleme konzentrieren sich auf einzelne Sektoren (Krankenhausbereich, Schichtarbeit und kostensensible Dienstleistungsbereiche, vgl. F10: 1357–136, F3: 1216–1221). Sie sind nicht spezifisch für die EU-Richtlinie, sondern existierten bereits zuvor.

Erst unter massivem Druck der supranationalen Ebene wurden die notwendigen Änderungen vorgenommen.

Frankreich sieht sich generell als Befürworter der europäischen Sozialpolitik, so auch bei den Verhandlungen zur Jugendarbeitsschutzrichtlinie. Trotzdem setzte sich die Regierung auf europäischer Ebene für Ausnahmemöglichkeiten bei kulturellen, künstlerischen und sportlichen Tätigkeiten ein. Diese Details waren notwendig, um in Frankreich bestehende Regelungen zur Beschäftigung minderjähriger Mannequins beibehalten zu können. Drohender Anpassungsdruck, der die prestigereiche französische Modebranche betroffen hätte, konnte damit erfolgreich abgewendet werden (F4: 567–572).

Die europäischen Standards forderten in fast allen Punkten Änderungen. Die Zweistufigkeit der europäischen Arbeits- und Ruhezeiten gewährt jüngeren Jugendlichen mehr Schutz als älteren. Weil Kinderarbeit in Frankreich aber grundsätzlich verboten war, fehlten spezifische Regelungen für Kinder ganz und es gab somit keine Zweistufigkeit. Hinzu kam Misfit mit den europäischen Sicherheits- und Gesundheitsschutzstandards. Sie wurden nur in dem Maße garantiert, wie sie für Erwachsene mit der Umsetzung der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG etabliert worden waren.²⁶ Es gab kein nach strengeren Kriterien durchgeführtes Arbeitsplatz-Assessment für Jugendliche, lediglich eine detaillierte Liste mit gefährlichen Substanzen und Tätigkeiten, deren Kontakt beziehungsweise deren Ausübung für jugendliche Arbeitnehmer verboten war. Schließlich waren Jugendliche, die ohne Vertrag zum Beispiel im Rahmen einer dualen Ausbildung arbeiteten, nicht von bestehenden Regelungen abgedeckt. Ihre Schulzeit galt nicht als Arbeitszeit. Arbeitszeiten bei verschiedenen Arbeitgebern wurden nicht addiert. Weil in Frankreich aber nur 1,2 Prozent der Erwerbstätigen Jugendliche sind (Eurostat 1998: 56) und es (außerhalb der Modebranche) kaum arbeitende Kinder gibt, hatten die Anpassungen insgesamt nur geringe Relevanz (für Details siehe Hartlapp 2004: 123–125).

Traditionell zielte die nationale Politik darauf ab, Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr im Schulsystem zu halten (Lefresne 1999: 197). Deshalb fehlte ein breites gesellschaftspolitisches Problembewusstsein für den Änderungsbedarf (F10: 1469–1474). Weder die konservative Regierung, die diese EU-Richtlinie annahm, aber nicht umsetzte, noch die Links-Koalition bemühten sich, bestehende Lücken im Schutzniveau zu schließen. Die Überzeugung, dass das nationale

26 Loi 91–1414 vom 31. Dezember 1991, in Kraft am 21. Dezember 1992.

Modell ausreichenden Schutz gewähren kann und Kinder in Frankreich grundsätzlich nicht arbeiten sollen, manifestierte sich im Unwillen zur Veränderung (zum Beispiel F2: 283–285). Erst durch steigenden externen Druck über ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission wurde ein Umsetzungsprozess regelrecht erzwungen.²⁷ Ein Interviewpartner beschreibt die Verzögerung als gewolltes Kräfteressen mit der Europäischen Kommission, bei dem die französische Seite bewusst für Nichttransposition optierte und deshalb von der Kommission »angegriffen« wurde (F2: 1012, eigene Übersetzung). Zu diesem Bild passt das konsequente Vorgehen der Europäischen Kommission, die schon bald nach dem Urteil des EuGH vom 18. Mai 2000 mit finanziellen Sanktionen droht. Dabei ist die Nichtumsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie kein Einzelfall. Auch bei vielen anderen Richtlinien drohte Frankreich ein ähnliches Verfahren. Angesichts der in Form von Sanktionen drohenden Kosten der akkumulierten Nichtumsetzung, ermächtigte die Assemblée Nationale die Regierung deshalb, eine Gruppe von Richtlinien über den schnelleren Weg von Rechtsverordnungen umzusetzen (vgl. Mutterschutzrichtlinie). Zu den betroffenen 117 EU-Richtlinien, für die die Transpositionsfrist überschritten war, zählte auch die Jugendarbeitsschutzrichtlinie. Unter diesen Bedingungen konnten die hier untersuchten europäischen Standards innerhalb weniger Wochen durch die Administration umgesetzt werden (Ordonnance 2001–174, 22. Februar 2001).

Lediglich bei Sicherheit und Gesundheitsschutz für jugendliche Arbeitnehmer verbleibt weiterhin Anpassungsbedarf. Auch hier gab sich die zuständige Ministerialbeamtin überzeugt, dass keine Änderungen notwendig seien. Die Listen mit gefährlichen Tätigkeiten und Substanzen würden ausreichend Schutz gewährleisten (F11). In der Zukunft sollte es erst dann zu einer weiteren Umsetzung kommen, wenn die Europäische Kommission auch hier Druck auf die nationale Beharrungskonkalition aus Ministerialbeamten, Gewerkschaftsvertretern und Arbeitsinspektoren ausübt (vgl. F3: 175–179; F10: 1488–1492; F4: 576–584).

Im Bereich des Jugendschutzes kann das Vollzugssystem den generellen Schwachpunkt mangelnder Sanktionsmöglichkeiten (zumindest teilweise) durch funktionale Äquivalente ausgleichen. So sieht der Code du Travail zum Beispiel »naming and shaming« in Form öffentlicher Anschläge und Publikation in regionalen Zeitungen als Druckmittel vor (Artikel L.260). Für die Modebranche gibt

27 Fristsetzungsschreiben am 16. Januar 1997, mit Gründen versehene Stellungnahme am 20. Januar 1998, Klageerhebung des EuGH am 12. Februar 1999, Urteil am 18. Mai 2000 (Rs. C-45/99).

es eine eigene Vollzugsinstitution, die streng über die Einhaltung der Regeln wacht. Informationsarbeit wird von den Gewerkschaften (zum Beispiel *Délegation Jeunes CFDT 2000*) und den Schulen geleistet. Dort gehören arbeitsrechtliche Inhalte für Jugendliche zum Curriculum. Insgesamt werden regelmäßige Klagemeldungen der Betroffenen bei Verstößen²⁸ von nationalen Experten als Indikator für einen guten Informationsstand bei den Jugendlichen und ihren Eltern angeführt (F10: 1434–1438).

Fazit: Nationale Regierungen sträubten sich, unabhängig von ihrer parteipolitischen Ausrichtung und im Konsens mit anderen nationalen Akteuren, lange gegen eine Übernahme der europäischen Vorgaben. Ausschlaggebend waren weder der nur geringe Misfit noch eventuelle Kosten. Vielmehr herrschte die Einschätzung vor, dass eine spezifische Regulierung der Kinderarbeit nicht nötig wäre, weil es diese in Frankreich nicht gäbe, während für Jugendliche der nationale Schutz ausreichend sei. Erst drohende Sanktionen im Rahmen der supranationalen Durchsetzungspolitik führten dazu, dass die europäischen Standards übernommen wurden. Bei einigen Sicherheits- und Gesundheitsschutzbestimmungen hält Frankreich noch immer an seinen alten Gesetzen fest. Diese sind aus nationaler Sicht ausreichend und den europäischen Standards wird kein Mehrwert zugemessen.

2.2.5 Elternurlaubsrichtlinie: Der Anpassungsbedarf wird unterschätzt

Die Elternurlaubsrichtlinie schuf kaum Misfit in Frankreich. Der geringe Anpassungsdruck wurde wie bei den vorhergehenden Fällen nicht als solcher wahrgenommen. Bis heute erfolgte keine korrekte Transposition, allerdings ist die nationale Regelung weitgehend korrekt.

Die Details dieses Falles sind für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit nicht interessant (siehe ausführlich Hartlapp 2004: 129–132). Weder auf supranationaler noch auf nationaler Ebene lässt sich Rechtsdurchsetzungspolitik beobachten. Wichtig ist jedoch, dass die Regierung durch die Ausdehnung des Anwendungsbereichs und die Einführung eines individuellen Anspruches potenziellen Änderungsbedarf antizipierte. Zwei Jahre vor der eigentlichen Annahme der

28 Regelverstöße wurden meist aus dem Hotel- und Gaststättengewerbe gemeldet (F4: 708–710). Sie sind allerdings nicht auf die Neuerungen der EU-Richtlinie zurückzuführen.

Richtlinie wurden die später notwendigen Änderungen auf ein Minimum reduziert. Lediglich beim »Force-majeur«-Urlaub auch für ältere Familienmitglieder verblieb geringer Anpassungsbedarf.²⁹ Aufgrund der dann weitgehend entsprechenden nationalen Regelungen bezeichnete ein Gesprächspartner die Elternurlaubsrichtlinie sogar als Export des nationalen Modells auf die europäische Ebene (F9: 675–676, vgl. F3: 552).

Der nur sehr geringe Misfit in Verbindung mit dem Gefühl, die entsprechenden Regelungen erst kürzlich optimiert zu haben, erklärt, dass es nach Annahme der Richtlinie nicht zu einer Transposition kam. Eine nationale Reform, die den Anpassungsbedarf (eher zufällig) weiter reduziert, stand nicht in Zusammenhang mit der EU-Richtlinie. Sie schloss den Misfit deshalb nicht passgenau. Hier wird ein über den Fall hinaus relevantes Muster deutlich: Während der Verhandlungen auf EU-Ebene quantifizieren einzelne Abteilungen der Verwaltung auf Anfrage des SGCI Änderungsbedarf und erarbeiten Transpositionsvorschläge. Ohne ein politisches Signal zur Umsetzung finden die europäischen Standards aber später keine Berücksichtigung in ohnehin laufenden nationalen Legislativprozessen (vgl. Arbeitszeitrichtlinie).

Obwohl Elternurlaub kaum aktiv vollzogen wird, ist das Funktionieren des Vollzugsystems für die hier untersuchten EU-Standards zufrieden stellend (für Details siehe Hartlapp 2004: 131–132). Die Arbeitsinspektoren sehen bei dieser EU-Richtlinie deutlich weniger Anwendungsprobleme als bei den anderen hier untersuchten Inhalten (F10: 1626–1648). Dass die Nutzungsrate niedriger ist, lässt sich mit den guten Fremdbetreuungsmöglichkeiten und der traditionell hohen Partizipation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt begründen.³⁰ Lange Elternurlaubszeiten sind unter diesen Umständen weniger üblich als zum Beispiel in Deutschland.

29 Obwohl streng genommen Änderungen notwendig waren, wird dieser Fall in der abschließenden Bewertung als weitgehend korrekt eingestuft. Diese Einstufung ist im Vergleich mit der Situation in den anderen Mitgliedstaaten zu rechtfertigen – entbindet die französische Regierung aber nicht von vorneherein von der Umsetzungspflicht.

30 Morgan (2002; vgl. Letablier 2002: 171) erklärt überzeugend, dass die Konkurrenz laizistischer und religiöser gesellschaftlicher Strömungen im französischen Bildungswesen des 19. Jahrhunderts dazu führte, dass auch Erziehungs- und Versorgungsinstitutionen für Kinder unter drei Jahren in das Bildungswesen einbezogen wurden. Bis heute existieren – relativ zu anderen kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten – viele Fremdbetreuungseinrichtungen für diese Altersgruppe.

Fazit: Bereits vor der Annahme der Elternurlaubsrichtlinie wurden wesentliche Anpassungen im Anwendungsbereich antizipiert. Weil der Änderungsbedarf damit auf ein Detail reduziert worden war, sah die Regierung keinen Bedarf mehr, die EU-Richtlinie noch einmal explizit umzusetzen. Auch eine eher beiläufige nationale Reform konnte den Misfit nicht passgenau schließen. Im Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten wird dieser Mangel in der abschließenden Bewertung als weitgehend korrekt kategorisiert.

2.2.6 Teilzeitarbeitsrichtlinie: »Just-in-Time«-Transposition als Zufall?

Lediglich der Anwendungsbereich des existierenden Teilzeitarbeitsgesetzes erforderte Anpassung mittlerer rechtlicher Größe. Die praktische Relevanz ist gering, denn alle verbindlichen Standards der EU-Richtlinie existierten bereits in französischem Recht. Die Umsetzung war »just in time« und korrekt.

Wie bei der Elternurlaubsrichtlinie wurden auch die Regelungen zur Teilzeit von den Sozialpartnern auf europäischer Ebene verhandelt und angenommen.³¹ Auf nationaler Ebene gab es bereits weitgreifende Regelungen zur Teilzeitarbeit (Code du Travail L.212–4–2) und eine Teilzeitarbeitsquote, die mit 17 Prozent leicht über dem EU-Durchschnitt lag (ETUC 2001: 11). Anpassungsbedarf bestand lediglich bei der Definition. Nur wer in der Woche, im Monat oder im Jahr weniger als 80 Prozent der gesetzlich festgelegten Arbeitszeit verübte, galt in Frankreich als Teilzeitarbeitnehmer. Arbeitnehmer, die zwischen 80 Prozent und 99 Prozent der vollen Arbeitszeit tätig waren, existierten juristisch gesehen nicht. Sie befanden sich »wie im Weltraum in einem schwarzen Loch« (F2: 298–299, eigene Übersetzung). Da also für einen Teil der Arbeitnehmer alle Rechte neu waren, handelt es sich um qualitativen und quantitativen Anpassungsbedarf mittlerer Größe. Die praktische Relevanz und die Kosten der Änderungen sind gering. Ein generelles Diskriminierungsverbot und Geschlechtergleichstellung reduzierten die Änderungen in der Praxis (1998 waren 79 Prozent der Teilzeitarbeitnehmer Frauen, OECD 2001: 143). Hinzu kommt, dass die EU-Richtlinie mit ihrem

31 Die Gegenstimme der linksmilantanten Gewerkschaft CGT-FO gründet sich auf Opposition gegen ein zu niedriges Schutzniveau und auf Ausnahmemöglichkeiten, die es im nationalen Recht nicht gab (Dürmeier 1999: 34). Sie sollte sich nicht in einen negativen Einfluss auf eine fristgerechte und korrekte Implementation übersetzen.

Ziel, Teilzeitarbeit zu fördern, in die gleiche Richtung weist wie nationale Reformen der 1990er Jahre.³²

Wie die Arbeitszeit- und Jugendschutz- wurde auch die Teilzeitarbeitsrichtlinie im Rahmen der nationalen Reformen zur Einführung der 35-Stundenwoche umgesetzt. Angesichts des weitgreifenden Loi Aubry II (37/00, siehe Kapitel 2.2.3) spielte der Anpassungsdruck der Teilzeitarbeitsrichtlinie nur eine sehr untergeordnete Rolle im Reformprozess. Die Annahme des nationalen Gesetzes zwei Tage vor Ablauf der Transpositionsfrist der Teilzeitrictlinie erscheint daher als reiner Zufall.³³ Inhaltlich wurde lediglich der Anwendungsbereich entsprechend den europäischen Vorgaben modifiziert. Weder Empfehlungen noch Ausnahmemöglichkeiten wurden debattiert. So verwundert es nicht, dass die Richtlinie als wirkungsarm beschrieben wird (F5: 540, F4: 1443–1444, F6: 159–161).

Die Anwendung der EU-induzierten Ausdehnung auf Teilzeitarbeitskräfte mit 80 bis 90 Prozent der vollen Arbeitszeit ist unproblematisch. Probleme treten hauptsächlich bei Dienstleistungen wie zum Beispiel in der Reinigungsbranche auf. Sie sind dort in erster Linie auf den Missbrauch der bis 2001 bestehenden staatlichen Subvention von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen zurückzuführen (F10: 1791–1805). Aus Ressourcenmangel kontrollieren die Inspektoren die Teilzeitstandards in der Praxis nur selten (F10: 1750). Die knappen Vollzugsmittel sollten bei dieser Richtlinie aber wenig ins Gewicht fallen, weil die negative Erfahrung mit der staatlichen Förderpolitik zu einer breiten Sensibilisierung und Informationspolitik über prekäre oder unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung geführt hat. In Kombination mit dem anhaltenden Interesse von Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern, diese Beschäftigungsform zu fördern, sind die Anwendungsvoraussetzungen deshalb günstig (vgl. F9: 725–727 und 636–642).

Fazit: Die Implementation der EU-Richtlinie war erfolgreich, weil sie mit nationalen Zielen der Förderung von Teilzeitarbeit übereinstimmte. Der mittlere Anpassungsbedarf mit geringer rechtlicher Relevanz wurde fristgerecht und kor-

32 1992/1993 waren staatliche Anreize für Neueinstellungen auf Teilzeitarbeit oder die Umwandlung einer Vollzeit- in eine Teilzeitbeschäftigung eingeführt worden (»bénéfice d'abattement«). Zum 1. Januar 2001 wurden sie wieder abgeschafft, weil sie Missbrauch von Teilzeitkräften förderten (Hardt 2001: 303–304).

33 Loi Aubry II (2000–37) angenommen am 19. Januar und in Kraft am 1. Februar 2000. Streng genommen sind die europäischen Standards damit erst zehn Tage nach dem Ende der Umsetzungsfrist auf nationaler Ebene anwendbar. Trotzdem wird die Umsetzung hier als pünktlich kategorisiert.

rekt geschlossen, indem er in ein nationales Reformgesetz integriert wurde. Obwohl das Vollzugssystem auch bei diesen Standards keine administrativen Sanktionen verhängen kann, sollten die europäischen Standards in der Regel korrekt angewendet werden. Nach gescheiterten nationalen Reformen besteht ein großes Interesse an der erfolgreichen Nutzung von Teilzeitarbeit.

2.3 Zusammenfassung der Implementationsprozesse in Frankreich

Frankreich verfügt über eine effiziente Administration und kann seine Interessen in den Verhandlungen in Brüssel mit Hilfe einer professionellen Vorbereitung und Koordination (SGCI) und einer generell mächtigen Position im Ministerrat sicherstellen. Ein Beispiel hierfür ist die erfolgreiche Verhandlung von Ausnahmemöglichkeiten bei der Jugendarbeitsschutzrichtlinie. Obwohl man aufgrund dieser Faktoren annehmen könnte, dass es keine verfahrenstechnischen Mängel gibt, die zu einer Verzögerung der untersuchten Prozesse führen, ist der Implementationserfolg bei den sechs EU-Richtlinien gering. Es muss also andere Gründe für die mangelhafte Erfüllung europarechtlicher Vorgaben geben.

Nur die Teilzeitarbeitsrichtlinie wurde fristgerecht und korrekt in nationales Recht überschrieben. Die längste Verzögerung entstand bei der Mutterschutzrichtlinie (siebeneinhalb Jahre). Auch die Arbeitszeit- und Jugendarbeitsschutzrichtlinie wurden erst viereinhalb Jahre nach der in Brüssel vereinbarten Frist umgesetzt. Dagegen mutet die eineinhalbjährige beziehungsweise einjährige Verzögerung bei der Implementation der Elternurlaubs- beziehungsweise Nachweisrichtlinie verhältnismäßig pünktlich an.

*Grund für die Verzögerung war in allen Fällen eine Unterschätzung, ja sogar Ignoranz gegenüber den notwendigen Änderungen (Nachweis-, Mutterschutz-, Arbeitszeit- und Jugendarbeitsschutzrichtlinie).*³⁴ Vor dem Hintergrund, dass die europäische Sozialpolitik weitgehend als Export des französischen Modells verstanden wird, erschien eine Anpassung nicht notwendig. Änderungen werden als nicht problemlösungsadäquat eingestuft. Dabei wurde außer Acht gelassen, dass

³⁴ Lediglich bei der Elternurlaubsrichtlinie könnte es sich um ein echtes Nichtwissen handeln, denn die europäische Vorgabe ist an der entsprechenden Stelle nicht klar formuliert.

eine andere Regelungsphilosophie trotz eines hohen Schutzniveaus mit den Zielen der europäischen Richtlinie in Konflikt geraten kann – zum Beispiel bei der individuellen Evaluierung der Sicherheits- und Gesundheitsstandards. Im Einzelfall ließ sich belegen, dass das generelle Interesse, an den eigenen Gesetzen festzuhalten, dadurch verstärkt wurde, dass die Änderung politische Kosten für die Regierung beinhaltet hätte. Etwa weil die Regierung nur schwer eine Mehrheit in der eigenen Koalition fand (Nachtarbeitsregulierung) oder weil sie damit ein Signal gegeben hätte, das nicht zu ihren politischen Vorstellungen gepasst hätte (Arbeitszeit für Kinder). In einzelnen Fällen verbleibt bis heute Anpassungsbedarf.

In drei Fällen (Nachweis-, Mutterschutz- und Jugendarbeitsschutzrichtlinie) wurde die Umsetzung erst durch supranationale Rechtsdurchsetzung angestoßen. Das Eingeständnis, dass das eigene Modell nicht alle Rechte im Sinne der europäischen Vorgaben garantieren kann, kam nur unter Druck aus Brüssel zustande. Ein Interviewpartner aus dem Arbeits- und Sozialministerium charakterisierte dies als generelles Muster bei der Implementation von EU-Richtlinien (F2: 288–273). Zweimal wurde Frankreich vom EuGH wegen Nichtnotifizierung der Transpositionsmaßnahmen verurteilt und die Europäische Kommission leitete daraufhin jeweils sogar ein zweites Vertragsverletzungsverfahren mit drohenden Sanktionen ein (Arbeitszeit- und Jugendarbeitsschutzrichtlinie). *Frankreich ist in den untersuchten Fällen somit nicht nur oft Gegenstand von Vertragsverletzungsverfahren, sondern die Verstöße werden trotz Druck aus Brüssel nur schleppend behoben.* Die Fristen werden nicht eingehalten, weil bei Regierungen ungeachtet ihrer ideologischen Haltung sowie bei anderen Akteuren (inklusive Gewerkschaften) mangelnder Wille zur Übernahme der europäischen Standards besteht. Die Verzögerungen verlängerten sich in mehreren Fällen dann zusätzlich durch Konflikte.

Mit zunehmendem Druck aus Brüssel nahm aber gleichzeitig auch der Spielraum der Regierung zu, nationale Opposition über die Wahl des Umsetzungsinstruments oder über das Entkräften von Gegenargumenten zu neutralisieren. So wurden die Nachweis-, Mutterschutz- und Jugendarbeitsschutzrichtlinien über den *schlankeren Prozess einer Rechtsverordnung* umgesetzt. Aber gerade in den Fällen, in denen in Form eines Gesetzes transponiert wurde, verliefen die gesellschaftlichen Konfliktlinien bis ins Parlament hinein. Das Charakteristikum des politischen Systems, Konflikte in ein sehr spätes Stadium des Legislativprozesses zu verlagern, führte hier zu einer weiteren Verzögerung (Mutterschutz- und Arbeitszeitrichtlinie). *Erst unter sehr großem Druck aus Brüssel wurde ein Kompromiss gefunden.*

Tabelle 2-1 Übersicht der Implementationsprozesse in Frankreich

Richtlinie und Umsetzungsfrist	Anpassungsbedarf	Umsetzung	Verspätung (Monate)	Korrekt?	Supranationale Durchsetzungspolitik	Eindeutige Vollzugsprobleme?
91/533 Nachweis 30.6.1993	gering	31.8.1994 Rechtsverordnung	14	nein	»enforcement«	keine ausreichende Informationsbereitstellung
92/85 Mutterschutz 19.10.1994	gering	3.5.2002 Gesetz und Rechtsverordnung	90	weitgehend	»enforcement« »management«	Schwierigkeiten, Druck auszuüben
93/104 Arbeitszeit 23.11.1996	gering	9.5.2001 Gesetz	54	ja	»enforcement«	Schwierigkeiten, Druck auszuüben
94/33 Jugend- arbeitsschutz 22.6.1996	gering	22.2.2001 Rechtsverordnung	56	weitgehend	»enforcement«	–
96/34 Elternurlaub 3.6.1998	gering	23.12.2000 Gesetz	–	weitgehend	–	–
97/81 Teilzeitarbeit 20.1.2000	gering	19.1.2000 Gesetz	–	ja	–	–

Die Verknüpfung mit nationalen Debatten und Reformen trug auf der anderen Seite zu einer erfolgreichen Anwendung bei. So zeigte die Jospin-Regierung großes Interesse an der Durchsetzung der 35-Stundenwoche – mit positivem Effekt für die hier untersuchten Standards der Arbeitszeit- und Teilzeitarbeitsrichtlinie. *Generelle Mängel des Vollzugssystems*, das bei Verstößen nur eingeschränkt Druck ausüben kann, weil keine administrativen Sanktionen durch die Inspektoren verhängt werden können, wurden *so teilweise ausgeglichen*. In Frankreich lagen die Implementationsmängel also in erster Linie in der verzögerten Transposition und nicht in der Anwendung.

Kapitel 3

Spanien

Spanien ist nach dem Ende des Franco-Regimes gleichzeitig mit Portugal der EG beigetreten. Von einem der Nachzügler hat sich dieses südeuropäische Land inzwischen in vielerlei Hinsicht zum Musterschüler Europas entwickelt.¹ Auch bei der Implementation von EU-Richtlinien schneidet Spanien offensichtlich besser ab als die anderen Mittelmeeranrainer (siehe Abbildung 1-3 in Kapitel 1.2). Bestätigt sich diese Einschätzung auch für die hier untersuchten EU-Richtlinien? Wie lässt sie sich erklären und wie steht es um die Anwendung in der Praxis?

3.1 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen

3.1.1 Regierungssystem

Spanien ist seit 1978 eine parlamentarische Monarchie mit semiföderalem Charakter (Lijphart 1999: 189). Arbeitsrechtliche Kompetenzen liegen ausschließlich bei der Zentralregierung, lediglich der arbeitsrechtliche Vollzug ist dezentral organisiert (siehe Kapitel 3.1.5). Der institutionelle Apparat des politischen Systems ist wesentlich durch die Geschichte des Landes geprägt. Um nach der Diktatur die junge Demokratie zu stabilisieren, wurde ein Wahlsystem etabliert, das zumeist stabile Mehrheiten produziert. Der Premier ist in der Regel gleichzeitig Vorsitzender seiner Partei. Der Verwaltungsapparat ist politisch relativ neutral und einzelne Ressorts genießen hohe Autonomie. Der politische Prozess wird von der Exekutive bestimmt, die dabei weitgehend unabhängig von politischen Par-

¹ Beispiele sind die bravouröse Erfüllung der Konvergenzkriterien beim Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion oder jüngste Erfolge bei der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung.

teien oder Interessengruppen agiert. Sie gilt als homogen. Dies wird durch das im europäischen Vergleich auffällig kleine Kabinett (14 bis 19 Mitglieder) und den starken Premier begünstigt. Einige Autoren bezeichnen das politische System deshalb als quasipräsidentiell (spezifisch für die Sozialpolitik: Heywood 1998: 110).

Das Parlament (Cortes) hat zwei Kammern. Der Congreso de Diputados ist deutlich mächtiger und bestimmt über die Annahme von Gesetzen. Der Senado kann diese Annahme nur über Änderungsanträge verzögern, nicht aber verhindern (in der Regel zwei Monate). Seit 1985 gibt es im Parlament einen Europaausschuss, der von der Regierung über aktuelle politische Prozesse in Brüssel, etwa über Richtlinienvorschläge und Richtlinienverhandlungen informiert wird. Er spielt aber keine Rolle bei der Bestimmung der nationalen Position. Wenn überhaupt, so nehmen einzelne Abgeordnete nicht über dieses Gremium, sondern über informelle Informationskanäle ins Außenministerium oder in die Brüsseler Institutionen Einfluss auf den hier untersuchten Prozess (Morata 1996: 135 und 142; Martin 1995: 71; Barrios 1999: 570–572; Lijphart 1999: 211–215).

Das spanische Mehrparteiensystem setzt sich aus Partido Socialista Obrero Español (PSOE/mitte-links), Partido Popular (PP/konservativ), Izquierda Unida (IU/ökologisch-kommunistisch), Convergencia i Unió (CiU/katalanische Regionalisten) und Partido Nacionalista Vasco (baskische Nationalisten/PNV) zusammen. Die beiden großen Parteien PP und PSOE sind prointegrationistisch eingestellt und unterscheiden sich somit in ihrer europapolitischen Haltung nicht.² Das spanische Verhältniswahlrecht fördert Einparteien- oder Minderheitsregierungen. Auch Letztere stellen in der Regel stabile Regierungen, weil sie nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum abgelöst werden dürfen. Unter einer Minderheitsregierung funktioniert die Gesetzgebung auf der Basis legislativer Pakte oder der Duldung anderer Fraktionen. Im hier untersuchten Zeitraum regierte zunächst die PSOE unter F. González als Minderheitsregierung mit der Unterstützung der CiU (1989 bis 1996). Im November 1996 gewann die PP unter J.M. Aznar das erste Mal seit vierzehn Jahren die Wahlen. Sie bildete eine von CiU und PNV unterstützte Minderheitsregierung. Seit März 2000 und bis zum Ende der Untersuchung regierte die PP mit absoluter Mehrheit (Lijphart 1999: 101 und 109–114; Woldendorp/Keman/Budge 2000: 481–485).

2 Die positive Grundhaltung lässt sich vereinfacht mit der legitimatorischen Funktion der EU-Mitgliedschaft für die junge Demokratie nach dem Franco-Regime, der Position als Netto-Empfänger und der persönlichen Einstellung langjähriger führender Politiker wie F. González erklären.

Weil Abgeordnete gegenüber der starken Exekutive wenig Einfluss auf den Politikprozess haben, bieten sie sich auch nicht als Transmissionsriemen für subnationale Interessengruppen an (Heywood 1998: 115; Molina 2000: 120). Obwohl in der politischen Praxis eine zunehmende Einbindung und Anhörung von subnationalen Interessen beobachtet werden kann, folgt diese selten festen Regeln. So erfolgt eine tatsächliche Einflussnahme zu einem frühen Zeitpunkt auch heute nur dort, wo die Regierung einen Anreiz zur Einbindung hat. Beispielsweise suchte die erste Aznar-Regierung (1996 bis 2000) gezielt den Konsens mit den Gewerkschaften, um ihre Position im Parlament zu stärken. Sie traf wichtige arbeitsrechtliche Entscheidungen nicht ohne Konsultation (E1: 269–271).

3.1.2 Sozialpartner

Wie das Regierungssystem ist auch die Rolle der Sozialpartner im heutigen politischen Prozess – und damit auch bei der Implementation der hier untersuchten EU-Richtlinie – wesentlich durch die Erfahrungen der demokratischen Konsolidierung und gesamtgesellschaftlichen Konzertierung (Transición) nach dem Franco-Regime geprägt. In den 1990er Jahren fanden hier wichtige Veränderungen statt. So wurde 1992 der tripartistische Consejo Económico y Social (CES, Wirtschafts- und Sozialrat) gegründet. Er besteht aus Arbeitgebervertretern (1. Gruppe), Arbeitnehmervertretern (2. Gruppe) sowie Experten aus Landwirtschaft, Fischerei und Verbraucherverbänden (3. Gruppe). Seine Stellungnahme ist bei allen Gesetzesvorlagen für Arbeitsrecht und Sozialpolitik verpflichtend. In der Praxis verfügt er damit über ein aufschiebendes Veto. Dieses Veto wurde auch bei der Umsetzung von EU-Richtlinien relevant (siehe Mutterschutz- und Jugendarbeitsschutzrichtlinie).

Der bis heute wichtigste Produzenten- und Arbeitgeberdachverband ist die Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE). Größe und Organisationsgrad (90 Prozent aller Unternehmen) sollten die CEOE zu einem privilegierten Verhandlungspartner der Regierung machen. Faktisch behindert die innere sektorale und territoriale Zersplitterung eine systematische Einflussnahme auf den politischen Prozess. Entgegen allgemeiner Erwartungen änderte sich das auch nach der Regierungsübernahme durch die PP 1996 nicht, weil die konservative Minderheitsregierung den Konsens mit den Gewerkschaften suchte (Royo 2002: 155). Die Gewerkschaften nehmen traditionell mehr Einfluss auf die Politikgestaltung im Arbeitsrecht. Diese Dominanz stammt noch aus der vier-

zehnjährigen Regierungszeit der PSOE unter F. González. Die beiden großen Gewerkschaften sind CC.OO. (Comisiones Obreras, kommunistisch geprägt) und UGT (Unión General de Trabajadores, gemäßigt). Ihre Organisationsdichte sank von 45 Prozent in den 1980ern auf heute knapp 19 Prozent (Traxler/Blaschke/Kittel 2001: 82).³ Neben Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur wird dies allgemein auf das Erga-omnes-Prinzip zurückgeführt. Mit diesem Prinzip werden in Kollektivverträgen verhandelte Leistungen und Rechte auf alle Arbeitnehmer der jeweiligen Regelungsebene ausgedehnt, unabhängig davon, ob diese organisiert sind.

Der arbeitsrechtliche Regelungsbestand ist noch immer stark von der Franco-Zeit und der damals ausschließlich staatlichen Gestaltungskompetenz geprägt (Valverde 1999: 215). Zwar sind individuelle Rechte und Tarifautonomie der Arbeitnehmer seit 1980 im Estatuto de los Trabajadores (ET, Arbeiterstatut) verankert, aber einige der frankistischen Verordnungen (»ordenanzas«) gelten noch heute. Für diese Studie relevante Beispiele sind der Gesundheitsschutz schwangerer Frauen und jugendlicher Arbeitnehmer am Arbeitsplatz (vgl. Petmesidou 2001: 82). Noch heute werden die Arbeitsbeziehungen als »traditionell stark verrechtlicht« (Barrios 1999: 590) und »paternalistisch-protektiv« (Lessenich/Ostner 1998: 233) angesehen. Aus dem frankistischen Erbe heraus sind somit bis heute einzelne Arbeitnehmergruppen außerordentlich geschützt. Entgegen allgemeiner Annahmen zeichnet sich das spanische Arbeitsrecht nicht durch ein systematisch niedriges Schutzniveau aus.

In den letzten Jahren kam es zu einigen wichtigen Veränderungen in Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen. Dazu gehört eine große Arbeitsmarktreform 1994, die auf eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zielte und auch eine Reihe von EU-Richtlinien umsetzte, darunter die Nachweisrichtlinie. Das Reformgesetz wurde zwar ohne die Einbindung der Sozialpartner verabschiedet, stärkte aber im Ergebnis die Rolle der Sozialpartner als regulierende Akteure (Martínez Lucio 1998: 446; Valverde 1999: 197–201). Als 1996 die konservative PP an die Macht kam, setzte sie die tendenzielle Stärkung von bi- und tripartistischen Verhandlungen fort. Bei einer weiteren kleinen Arbeitsmarktreform (1997) überließ

3 Die 1988 gegründete UGT war unter Franco als Regimegegner verboten. Die ursprünglich katholische CC.OO. wurde Anfang der 60er Jahre neben den frankistischen Zwangssyndikaten eingeführt. Die Angabe der Mitgliederzahlen variiert für die CC.OO. zwischen 300.000 (Barrios 1999: 589) und 790.000 (Brouwer 1999: 51); für die UGT liegen sie zwischen 600.000 (Barrios 1999: 589) und 775.000 (Brouwer 1999: 51).

die Regierung den Sozialpartnern die Verhandlung. Gemäß dem Modell der »ergänzenden Gesetzgebung« wurden die drei dabei entstandenen Abkommen⁴ ohne inhaltliche Änderungen von der Regierung zur gesetzlichen Rahmung an das Parlament geleitet (Caprile 2000; Pérez 2000: 361). In diesem Kontext argumentierte ein Vertreter der Arbeitgeber, dass jetzt auch in Spanien eine autonome Umsetzung von EU-Richtlinien durch die Sozialpartner denkbar wäre (E2: 286–287). Insgesamt blieb der Einfluss der Sozialpartner auf die Politikgestaltung im Untersuchungszeitraum trotzdem gering. Er ist nach wie vor stark von der jeweiligen Regierung abhängig; dabei scheint weniger die politische Ideologie der Parteien eine Rolle zu spielen als die Mehrheitsfrage.

3.1.3 EU-Entscheidungsfindung

Spanien gilt als grundsätzlich prointegrativer, aber zunehmend selbstbewusst Partikularinteressen vertretender Verhandlungsführer, wie zum Beispiel bei der Verteidigung des Kohäsionsfonds im Kontext der Osterweiterung oder in der Frage der Stimmengewichtung bei Entscheidungsverfahren nach Nizza. Wird in Brüssel eine Richtlinie vorgeschlagen, informiert die Ständige Vertretung aus Brüssel das spanische Außenministerium. Dort entscheidet das Staatssekretariat für Europaangelegenheiten (*Secretaría del Estado de Asuntos Europeos, SEAE*)⁵ über Handlungsbedarf. Es benachrichtigt und koordiniert die auf nationaler Ebene betroffenen Ministerien. Das SEAE hat ein formales Handlungsmonopol nach außen zur Ständigen Vertretung in Brüssel und nach innen zu den Ministerien und Autonomen Regionen. Inhaltlich nimmt es aber kaum Einfluss auf die Verhandlungen. Das SEAE gilt als kompetent und grundsätzlich funktionstüchtig, aber mit nur sieben Mitarbeitern überlastet.⁶ Neben dem SEAE gibt es eine in-

4 Der *Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo* versucht, Beschäftigungsverhältnisse durch eine Kündigungsprämie zu stabilisieren. Der *Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva* strukturiert Kollektivverhandlungen, und der *Acuerdo sobre Cobertura de Vacíos* bezieht sich auf Beschäftigungsgruppen, die seit der Annulation der *Ordenanzas Laborales* aus der Franco-Zeit unreguliert geblieben waren (Brouwer 1999: 53–54).

5 Das SEAE besteht aus einer technisch-inhaltlich und einer juristisch-institutionell ausgerichteten Abteilung. Ein Rechtsausschuss verfolgt alle Fälle vor dem EuGH, die Spanien direkt oder indirekt betreffen (Morata 1996: 139).

6 Das vergleichbare französische Generalsekretariat SGCI hat 200 Mitarbeiter (Commission Européenne 2001: 182).

terministerielle Koordinationsstelle für EU-Wirtschaftsfragen. Sie überwacht die Implementationsverpflichtungen (Aguilar Fernández 2003: 684).

Im politischen Alltagsgeschäft der hier untersuchten Richtlinien bestimmt die Administration die spanische Verhandlungsposition, konkret das vom SEAE bestimmte federführende Ministerium in Abstimmung mit anderen potenziell betroffenen Ministerien (vgl. E3: 59–64 und Rivero González/Heredia Benot 1995: 214–217). Innerhalb der Ministerien wird zunächst eine generelle Linie von den Generaldirektoren (hier: Dirección General de Trabajo) festgelegt. Details zum Anpassungsbedarf und potenzielle Probleme werden von den Unterabteilungen (hier: Subdirección General de Ordenación Normativa) ausgearbeitet (E4: 1432–1435). Für die Einbindung subnationaler Interessen gilt wie bei nationalen Verhandlungen, dass diese, wenn überhaupt, nur auf inoffiziellem Weg und auf Initiative einer der beiden Seiten hin stattfindet (E1: 111). Dann führen nationale Beamte oder Mitglieder der Ständigen Vertretung die Verhandlungen in den Arbeitsgruppen und im COREPER, allerdings nicht ohne einen intensiven Austausch mit den Ministerien zu Hause (E3: 48–59). Insgesamt scheint die Vertretung der Regierungsinteressen im Umsetzungsprozess erfolgreich. Auf eine Einbindung sozialpartnerschaftlicher oder gesellschaftlicher Gruppen wird kein Wert gelegt (E1: 75–78 und 90–94).

3.1.4 Umsetzungsprozess

Zur Umsetzung der EU-Richtlinien können verschiedene Rechtsinstrumente genutzt werden. Wenn weder materielle Beschränkungen durch die Konstitution noch formale Anforderungen in Form der Rechtshierarchie eine Umsetzung über ein Gesetz (»ley«) erforderlich machen, dann werden in der Regel Dekrete (»decretos«) als Transpositionsinstrument gewählt. Sie sind die häufigste Form der Umsetzung, vor allem, weil der Prozess bis zur Annahme deutlich kürzer und unkomplizierter ist als bei Gesetzen (in der Regel nur ein Jahr, Morata 1996: 142).

Ein Rechtsetzungsverfahren zur Transposition von EU-Richtlinien unterscheidet sich nicht von vergleichbaren nationalen Prozessen. Zunächst macht der zuständige Beamte einen Entwurf, der dann von der Kommission der Staatssekretäre und Abteilungsleiter angenommen werden muss (Gibbons 1999: 98). Hier und nicht im SEAE wird überprüft, ob die Vorlage die Anforderungen der EU-Richtlinie erfüllt. Bei Gesetzen müssen die Sozialpartner über den tripartistischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (CES) beziehungsweise je nach Thema

über die ebenfalls tripartistische Kommission für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, CNSST) konsultiert werden. Erst dann werden die Gesetzesvorlagen an das Parlament gereicht und im Amtsblatt des Parlaments veröffentlicht.⁷ Neben der offiziellen Einbindung der Sozialpartner über den CES beziehungsweise die CNSST obliegt es der jeweiligen Abteilung im Ministerium, sozialpartnerschaftliche Interessen zu einem früheren Zeitpunkt informell zu konsultieren und einzubinden (E2: 270–271, E3: 1331–1363, E4: 1518–1521). Dies hängt nicht davon ab, ob das Rechtsinstrument europäischen oder nationalen Ursprungs ist oder ob es sich um ein Gesetz oder ein Dekret handelt. Ausschlaggebend für eine frühe subnationale Interesseneinbindung sind die Regelungsinhalte (E2: 299–305, E1: 297–301).

Für das Zusammenspiel der supranationalen und nationalen Ebene bei Fragen der Rechtsdurchsetzung ist zu erwähnen, dass seit 1990 jährlich bilaterale Sitzungen in Brüssel stattfinden. Dort werden Implementationsprobleme besprochen (Rivero González/Heredia Benot 1995: 218). In diesen Sitzungen suchen nationale und europäische Beamte im Sinne einer Management-Strategie (zum Beispiel Chayes/Handler Chayes 1993) gemeinsam nach landesspezifischen Lösungen für immer wiederkehrende Verzögerungsgründe. Allgemein gelten die Regionalisierung und die damit verbundene Multiarenen-Problematik als kritische hemmende Faktoren des Implementationserfolgs in Spanien (Morata 1996; Commission Européenne 2001).

3.1.5 Rechtsdurchsetzungspolitik

Im spanischen Vollzugssystem tragen staatliche und nichtstaatliche Akteure auf nationaler und subnationaler Ebene zur Durchsetzung der untersuchten Standards bei. Grundsätzlich sieht die Kompetenzaufteilung in Spanien vor, dass die Zentralregierung für die Rechtsetzung zuständig ist, während den Autonomen Regionen die Durchsetzung obliegt. Im nicht abgeschlossenen, asymmetrischen Devolutionsprozess kommt es jedoch zu Überlappungen und Kompetenzstreitigkeiten, die eine optimale Nutzung der beschränkten Ressourcen behindert (Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 1997: 53; allgemein Gibbons 1999: 94–95). So gibt es zum Beispiel Unklarheiten über die

⁷ Alle Gesetze werden vor Annahme vom Consejo de Estado (Staatsrat) auf Verfassungskonformität geprüft.

Schnittstelle von Recht schaffendem Vollzug und Recht ausführendem Vollzug.⁸ In der Konsequenz wird das Funktionieren der Durchsetzungspolitik behindert. Der Erfolg des spanischen Vollzugssystems variiert sehr stark zwischen den Regionen. In Madrid, Andalusien und dem Baskenland steigt die Zahl der registrierten Arbeitsunfälle, während sie in Valencia und Murcia sinken (vgl. EIRR, 2001, N°332: 12 und N°333: 12).⁹ Ohne Unterschiede und ihre Auswirkungen näher zu beleuchten, soll hier lediglich festgehalten werden, dass die begrenzte Steuerungsfähigkeit des Systems für eine korrekte Rechtsdurchsetzung problematisch ist (für Details siehe Hartlapp 2004: 203–204).

Die staatliche Arbeitsinspektion (Inspección de Trabajo) ist für die Befolgung der untersuchten EU-Standards zuständig. Sie gehört zum Ministerium für Wirtschaft und Soziale Angelegenheiten. Ihre Kompetenzen erstrecken sich auf alle Sektoren mit Ausnahme des Bergbaus, der Verteidigung und des öffentlichen Dienstes. Die Zentrale der Arbeitsinspektion in Madrid kooperiert mit den Recht schaffenden Abteilungen im Ministerium. Außerdem evaluiert und unterstützt sie die eigentlichen Kontrolltätigkeiten der 52 dezentralen Provinzbüros (E5: 550–552 und 1115–1143).

Es gibt 748 Inspektoren, die alle Regelungsinhalte in allen Unternehmensarten kontrollieren. Die Tätigkeit der 795 Kontrolleure beschränkt sich auf Beschäftigungs- und Sozialversicherungsfragen in Unternehmen mit weniger als 25 Angestellten (Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2002: 4). Dies ergibt eine Ratio von 14,3 Inspektoren auf 100.000 abhängig Beschäftigte.¹⁰ Die personellen Ressourcen der spanischen Arbeitsinspektion bewegen sich somit im europäischen Vergleich im oberen Mittelfeld. Trotzdem bemängeln kritische Stimmen, dass die Zahl der Inspektoren den Vollzugsproblemen des Landes nicht gerecht wird, wie steigende Zahlen bei Arbeitsunfällen belegen (EIRR, 2002, N°344: 10). Im Unterschied zu den meisten Mitgliedstaaten kann in Spanien kein (zusätzlicher) Druck über Versicherungsanstalten ausgeübt werden. Unabhängig von der Sicherheitsperformanz der Unternehmen ist

8 Konkret berichteten Interviewpartner von Durchführungsverordnungen der Autonomen Regionen, die in den Kompetenzbereich der Zentralregierung reichen, weil sie Recht schaffen (E3: 1258–1261, E5: 392–401, vgl. Pridham/Cini 1994: 267).

9 Insgesamt steigen die Zahlen in Spanien noch immer, obwohl der besonders risikobehaftete Primärsektor an Gewicht verliert.

10 1.543 Inspektoren auf 10.790.000 abhängig Beschäftigte (eigene Berechnungen für 2000 nach: OECD 2001: 243).

für alle die Zahlung festgesetzter Versicherungsbeiträge verpflichtend. Niedrigere Beitragssätze fallen somit als Anreizstruktur für mehr Schutz oder eine bessere Rechtsbefolgung aus. Das könnte sich in Zukunft ändern, denn inzwischen hat ein tripartistisches Abkommen unfallabhängige Sozialversicherungsprämien eingeführt (EIRR, 2003, N°348: 11).

Stellen die Inspektoren oder Kontrolleure einen Verstoß fest, so steht ihnen ein administrativer oder alternativ ein rechtlicher Sanktionsweg offen. Üblich sind administrative Sanktionen (E5: 598–600). Sie betragen je nach Schwere des Verstoßes, Anzahl der betroffenen Arbeitnehmer und eventuellen Wiederholungen 300 bis 600.000 Euro. Auf Vorschlag des Inspektors in der Autonomen Region entscheidet die Zentralregierung (beziehungsweise ihre Provinzialvertretungen) über die Höhe der Sanktion. Hier überlappen sich die Kompetenzen wie oben beschrieben. Auch wo und wann *proaktive* Kontrollen stattfinden, wird in einem komplizierten Zusammenspiel von Zentralregierung, Provinzialverwaltung und Autonomen Regionen entschieden. Es gibt systematische Kontrollen, die je nach Größe des Betriebes alle 12 bis 24 Monate stattfinden, periodische Kampagnen in einzelnen Sektoren, etwa im Bausektor, in der Landwirtschaft und im Tourismus, und zu spezifischen Themen, zum Beispiel Diskriminierung oder Schwarzarbeit. In der Praxis dominieren jedoch *reaktive* Kontrollen, zu denen die Inspektoren bei namentlichen Beschwerden verpflichtet sind. Die Zentrale in Madrid beurteilt die Kontrollverpflichtung kritisch und berichtet neidisch, dass in anderen Mitgliedsländern wie zum Beispiel Schweden viel mehr Raum für strategische, geplante Inspektionen zur Verfügung steht (E5: 464–507).

Hinsichtlich der Informationsbereitstellung weist der staatliche Vollzug über die Inspección de Trabajo Mängel auf. Zwar gibt es in jeder Provinz Informations- und Beratungsbüros, aber sie fungieren als reaktive Rechtsberatung. Beim Thema Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz scheint man sich noch heute auf einem temporären Informationshoch zur Einführung des Gesetzes über Sicherheit am Arbeitsplatz (31/95) auszuruhen (vgl. E6: 239–242). Proaktive Informationspolitik muss von anderen (halb-)staatlichen Institutionen, wie zum Beispiel dem Nationalen Institut für Soziale Sicherheit (Instituto Nacional de la Seguridad Social, INSHT)¹¹ oder dem Institut der Frau (Instituto de la Mujer)¹²

11 Es leistet Informations- und Aufklärungsarbeit in Industrie und Handel, führt Arbeitsplatz-Assessments durch, forscht und repräsentiert Spanien in diesem Themenfeld gegenüber den europäischen Institutionen.

geleistet werden. Das wichtigste funktionale Äquivalent zu der in diesem Aspekt unzureichenden staatlichen Vollzugspolitik sind die Sozialpartner. Sie betreiben aktive Informations- und Vollzugspolitik in den Unternehmen und bieten Arbeitgebern und -nehmern juristische Unterstützung bei konkreten Anwendungsmängeln (E1: 1520–1573, E2: 979–993).

Innerhalb der Gewerkschaften tragen besonders Gleichstellungsstellen zur Verbesserung der Anwendung der hier untersuchten EU-Standards bei. Als so genannte »outsider-in« nutzten sie die EU-Richtlinien zielstrebig und geschickt zur Durchsetzung ihrer Interessen. Beispielsweise übten sie Kritik an vermeintlichen oder tatsächlichen Umsetzungsmängeln der Regierung oder regten gezielt an, EU-Richtlinien in Kollektivverhandlungen als argumentativen Hebel einzusetzen, um fest verankerte Diskriminierung zu kippen (E1: 360–364 und 566–572). Bei unklarer Rechtslage bringen sie strategische Fälle vor Gericht, um die Rechtsprechung in Richtung der europäischen Standards voranzutreiben – bei Bedarf auch über Vorabentscheidungsverfahren (E1: 943–949 und 1394–1413). In diesem Zusammenhang ist von Interesse, dass die Gleichstellungsabteilung der Gewerkschaft CC.OO. mit finanziellen Mitteln der Europäischen Kommission unterstützt wird (E8: 438–441). Überspitzt formuliert setzt Brüssel »Kuckuckseier in die nationalen Nester«, um Selbstkontrolle zu stimulieren. Bei einer derartigen Durchsetzungspolitik setzt die supranationale Ebene auf Überzeugung beziehungsweise auf eine Stärkung derjenigen organisierten Interessen, die bereits von den Regelungsinhalten überzeugt sind. So können Umsetzungsmängel nachhaltig und mit vergleichsweise geringem finanziellem Aufwand ausgebessert und die Anwendung europäischer Standards gefördert werden.

Noch ein Aspekt des spanischen Vollzugssystems ist für die Implementation von EU-Richtlinien von Bedeutung. Die korrekte Anwendung der europäischen Standards zu Sicherheit und Gesundheitsschutz ist in Spanien nur schwer zu garantieren, weil sie mit der nationalen Tradition absoluter Standards und Verbote brechen. In einem übertragenen Sinne trifft hier zu, was Börzel (2000a: 223) in einer Studie zur Implementation von EU-Umweltpolitik festgestellt hat. »Procedural and communicative regulations ... challenge the administrative practices of any Member States, which rely heavily on interventionist command-and-control regulation«. Bei Börzel handelt es sich um EU-Standards, die Öffentlichkeit und

12 Neben Informationsbereitstellung über geltendes Recht werden Studien durchgeführt und staatliche Politiken evaluiert (kritisch: Valiente 1998: 468).

Transparenz in Verwaltungsabläufen im Umweltschutz fordern. Der unwillige oder unfähige Adressat ist der Staat. In der Sozialpolitik sind die Arbeitgeber Adressaten der EU-Standards. Auch sie wollen oder können die geforderten Standards nicht ohne Umstellung implementieren. Die fremde Regelungskultur mit ihren Verpflichtungen zu Beurteilung und Evaluation überfordert viele Arbeitgeber (E5: 717–733). Vor diesem Hintergrund ist es durchaus denkbar, dass es im Übergang von absoluten Standards und Verboten zu einer präventiven Sicherheits- und Gesundheitsschutzpolitik zwischenzeitlich zu einer Absenkung des Schutzes für die Arbeitnehmer kommt.

Zusammenfassend betrachtet ist das spanische Vollzugssystem durch die Verquickung von zentralen und dezentralen Kompetenzen nur eingeschränkt steuerungsfähig. Ob die staatlichen Ressourcen und die Höhe der Sanktionen ausreichen, um genügend Druck auszuüben, lässt sich anhand der vorliegenden Informationen nicht abschließend bewerten. Die Informationsbereitstellung durch (halb-)staatliche Institutionen und Sozialpartner ist verbesserungsbedürftig. Dies gilt besonders in einer Umstellungsphase, in der die europäische Regelungsphilosophie individuell zu evaluierender Schutzniveaus gegenüber einer Tradition absoluter Verbote etabliert werden muss.

3.2 Umsetzung der EU-Richtlinien in Spanien

3.2.1 Nachweisrichtlinie: Verzögerung durch inhaltliche Nähe zu einer vorhergehenden nationalen Reform

Obwohl die europäische Richtlinie nur Änderungen mit geringer praktischer Relevanz erforderte, zeigt sich schon in diesem ersten Fall ein typisches Umsetzungsmuster in Spanien. Auf einer oberflächlichen Ebene werden europäische Verpflichtungen schnell erfüllt, eine umfassende Implementation, die eine korrekte Anwendung ermöglicht, erfolgt jedoch erst Jahre später.

Als die Europäische Kommission im November 1990 einen Vorschlag für die Regulierung der Nachweispflicht machte, zeigte sich Spanien zunächst skeptisch. Schriftliche Arbeitsverträge waren in Spanien generell üblich und für eine Reihe von Beschäftigungsverhältnissen¹³ sogar rechtlich vorgeschrieben. Allerdings

13 Befristete Beschäftigungsverhältnisse, die in Spanien mehr als ein Drittel des Arbeitsmark-

drohte der Richtlinienvorschlag sowohl mit bestehenden hoch regulierten Informationspflichten, zum Beispiel zu Probezeit oder Lohn, als auch mit den Inhalten eines nationalen Reformvorhabens zur »copia básica« (Formular mit Informationen aus dem Arbeitsvertrag) in Konflikt zu geraten (E4: 363–366 und 1414–1417). Die nationale Debatte wurde »sehr polemisch« geführt (E4: 95, eigene Übersetzung) und die Reform stärkte im Ergebnis die Position der Arbeitnehmervertreter. Damit unterschied sich der Regelungsansatz von der EU-Richtlinie, die eine Stärkung der individuellen Rechte des Arbeitnehmers gegenüber dem Arbeitgeber vorsah (Rodríguez-Pinero 2000: 26 und 42). In der Praxis war der Anpassungsbedarf nur gering. Nach geltendem Recht konnten beide Seiten jederzeit die schriftliche Fixierung des Arbeitsvertrages einfordern. Außerdem sind tarifvertraglich ausgehandelte Arbeitsbedingungen durch eine verpflichtende Veröffentlichung immer zugänglich. Der PSOE-Arbeitsminister stimmte am 14. Oktober 1991 für die Annahme der Richtlinie.

Die Umsetzung der Nachweisrichtlinie erfolgte im Rahmen der großen Arbeitsmarktreform der PSOE 1994 (siehe Kapitel 3.1.2), indem ein neuer Absatz in Artikel 8 des Arbeiterstatuts eingefügt wurde.¹⁴ So wurde allerdings nur das Gehäuse der EU-Richtlinie, die grundsätzliche Informationspflicht des Arbeitgebers gegenüber dem Arbeitnehmer, in nationales Gesetz überschrieben. Die übrigen Standards, die festlegen, *welche* Informationen dem Arbeitnehmer zu geben sind, wurden nicht transponiert. Die nach Brüssel notifizierte Umsetzung ermöglichte somit noch keine Anwendung der europäischen Vorgaben. Richardson (1996: 282) bezeichnet dies als »Tick-the-Boxes«-Implementationsstil. Die Umsetzungspflicht wird lediglich nominal erfüllt, während eine umfassende, die korrekte Anwendung einschließende Implementation nicht im Interesse des Mitgliedstaates liegt. Eine reale Umsetzung erfolgte in diesem Fall erst fünf Jahre später unter der PP-Regierung (Dekret 1659/1998, für Details siehe Hartlapp 2004: 210–212).¹⁵ Regierungsvertreter argumentierten, dass man 1994 zunächst nur die allgemeine Informationsklausel der Richtlinie umgesetzt hatte, weil das Thema noch stark mit den Konflikten aus der Diskussion um die »copia básica«

tes ausmachen, Teilzeitarbeitskräfte und ins Ausland entsandte Arbeitnehmer (EIRR, 1991, N°206: 27).

14 Ley 11/1994 vom 19. Mai, veröffentlicht im BOE (Boletín Oficial del Estado) N°122 am 23. Mai 1994.

15 Angenommen am 24. Juli, veröffentlicht im BOE N°192 am 12. August, in Kraft getreten am 1. September 1998.

aufgeladen war (E4: 222–240). Die PSOE-Regierung optierte also bewusst für eine Minimaltransposition, um das mühsam errungene Ziel der eigenen Reform – die Stärkung der Arbeitnehmervertreter in den Unternehmen – nicht über die Bereitstellung detaillierter Informationen in individuellen Verträgen zu gefährden.

Dass es 1998 zu einem zweiten Umsetzungsschritt kam, steht mit supranationaler Rechtsdurchsetzung in Verbindung. Durch ein populäres Urteil des EuGH (Rs. C-253–258/96) vom 4. Dezember 1997 waren die Nachweispflicht und der in Spanien verbliebene Anpassungsbedarf wieder in die Diskussion nationaler Juristen und politischer Akteure gebracht worden (Rodríguez-Pinero 2000: 22–24). Dieses Interesse traf auf veränderte politische Bedingungen, denn in der Zwischenzeit war es zu einem Regierungswechsel gekommen (1996). Die PP hatte vermutlich keine Bedenken mehr, die Reformziele des Abkommens von PSOE und Gewerkschaften zur »copia básica« durch eine Umsetzung der EU-Richtlinie zu gefährden. Ein Vertragsverletzungsverfahren ist bis zum jetzigen Zeitpunkt und trotz fünfjähriger Verspätung nicht erfolgt.

Sowohl die nationale Regelung zur »copia básica«, als auch das Dekret 1659/1998 der PP wurden von den Arbeitgebern wegen des hohen administrativen Aufwands kritisiert (E2: 823–829). Angesichts dieser Widerstände hätte die korrekte Anwendung durch eine gezielte Rechtsdurchsetzungspolitik sichergestellt werden müssen. Dazu kam es jedoch nicht, weil nationale Akteure die Anwendung der hier untersuchten EU-Standards allgemein als unproblematisch einstufen (E1: 474–476). So sind die Informationsbereitstellung und der Grad des ausgeübten Drucks eher unterdurchschnittlich. Es gibt keine proaktiven Kontrollen. Die Sanktionen sind niedrig, weil eine Nichterfüllung der Nachweispflicht lediglich als geringfügiger Verstoß eingestuft wird.

Fazit: Die fünfjährige Verspätung bei der Umsetzung der Nachweisrichtlinie lässt sich nicht mit dem geringen Anpassungsbedarf erklären. Sie ist vielmehr in der Altlast eines nationalen Konflikts sowie dem Unwillen der PSOE-Regierung, ihre vorhergehende Reform zu entkräften, begründet. Typisch ist, dass es vor diesem Hintergrund trotzdem zu einer oberflächlichen nominalen Umsetzung kam, um die Transposition nach Brüssel notifizieren zu können. Mit einem Regierungswechsel verbesserten sich die Kontextbedingungen für eine reale Umsetzung. Sie konnte nach einem Anstoß durch die supranationale Ebene problemlos abgeschlossen werden.

3.2.2. Mutterschutzrichtlinie: Erst nach Kritik von EU-Ebene Nachbesserung der Umsetzungsmaßnahme

Die Mutterschutzrichtlinie verursachte in Spanien geringen Misfit. Sie wurde wie die Nachweisrichtlinie in zwei Etappen umgesetzt. Nach der ersten Umsetzung kam der Implementationsprozess zu einem Stillstand. Durch supranationale Rechtsdurchsetzung wurde nach mehreren Jahren ein zweiter Umsetzungsschritt eingeleitet. Trotzdem verbleibt noch immer Anpassungsbedarf, der eine korrekte Anwendung behindert.

Von einer kritischen Haltung gegenüber der Vertragsgrundlage¹⁶ und »technischen« (E3: 1149, eigene Übersetzung) Einwänden gegen die Anhänge abgesehen, stand die spanische PSOE-Regierung den Inhalten des Richtlinienvorschlages grundsätzlich positiv gegenüber. Sie stimmte im Oktober 1992 für die Annahme. Der existierende Rechtsbestand sicherte ein hohes Schutzniveau, das zum Beispiel 16 Wochen bezahlten Mutterschutzurlaub bei Garantie bestehender Rechte vorsah (siehe Schuster 2000: 127; Collins 1994: 138). Obwohl bei einer Reihe von Standards Misfit bestand, war der Anpassungsbedarf in der Praxis gering, denn andere Rechtsgrundlagen konnten die europäischen Vorgaben weitgehend sicherstellen (für Details siehe Hartlapp 2004: 214–215).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass der Gesundheitsschutz schwangerer oder stillender Arbeitnehmerinnen zum Zeitpunkt der Annahme noch immer über ein Dekret von 1957 garantiert wurde.¹⁷ Kurz darauf erklärte das spanische Verfassungsgericht Teile dieser alten Gesetzgebung für diskriminierend. Das Dekret aus der Franco-Zeit wurde annulliert (Urteil 29/1992, 14. Dezember 1992). Weil aber keine neuen Regeln an seine Stelle traten, entstand für arbeitende Frauen ein rechtliches Vakuum bei Fragen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz (E3: 608–627 und 705–708).

16 Spanien kritisierte die Annahme durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Grundlage von Artikel 137 (ehemals 118a). Die Regierung argumentierte, dass es sich nicht um eine EU-Richtlinie zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer handele und deswegen mit Einstimmigkeit entschieden werden müsse (EIRR, 1991, N°210: 13, vgl. das Vertragsgrundlagenspiel bei Rhodes 1995: 99).

17 Auf 19 Seiten werden detailliert Gruppen von Tätigkeiten verboten und Ausnahmen determiniert – insgesamt erschwerten die protektiven Regelungen zum Schutz arbeitender Frauen die gleichberechtigte Partizipation am Arbeitsleben wesentlich (Vogel 1994: 342).

Die Umsetzung erfolgte in zwei Schritten: mit Gesetz 31/95¹⁸ und mit Gesetz 39/99.¹⁹ Mit dem ersten Schritt gelang es, Bestimmungen aus der Mutterschutzrichtlinie in ein bestehendes Reformvorhaben zur Umsetzung der Rahmenrichtlinie für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (89/391/EWG) zu integrieren. Dabei spielten die Inhalte der Mutterschutzrichtlinie in der kontroversen Debatte um die »globale Neuorientierung« (E5: 679, eigene Übersetzung) bei Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz nur eine untergeordnete Rolle.²⁰ Die Fristüberschreitung des hier untersuchten Transpositionsprozesses entsteht in diesem Fall durch die bewusste Verknüpfung mit einem komplexen anderen Reformgesetz. Artikel 26 des Gesetzes 31/95 schließt den Anpassungsbedarf bei einer Reihe der EU-Standards.²¹ Das Gesetz füllt gleichzeitig (weitgehend) das durch das Verfassungsurteil entstandene rechtliche Vakuum. Trotzdem verblieb Anpassungsbedarf bei der Beurlaubung aus gesundheitlichen Gründen. Weil es in Spanien üblich war, schwangere Frauen in Fällen, in welchen der Arbeitsplatz ein Gesundheitsrisiko darstellt, einfach krank zu schreiben, war eine explizite Transposition der EU-Standards aus Sicht der Regierung nicht notwendig (E1: 625–632, E3: 812–817). Außerdem bestand kein expliziter Kündigungsschutz für schwangere Frauen und die Annexe waren noch nicht transponiert worden.

Die Europäische Kommission gab sich mit der Argumentation, dass eine Beurlaubung aus Gesundheitsschutzgründen *de facto* gegeben war, nicht zufrieden und leitete im März 1999 ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Entgegen ihrer ursprünglichen Argumentation, lenkte die spanische Regierung jetzt ein, um ei-

18 Angenommen am 8. November, veröffentlicht im BOE N°269 am 10. November 1995, in Kraft am 10. Februar 1996.

19 Angenommen am 5. November, veröffentlicht im BOE N°266 am 6. November, in Kraft am 7. November 1999.

20 Grundsätzlich gestalteten sich die Verhandlungen schwierig, weil viele verschiedene Akteure (einschließlich der Autonomen Regionen und des öffentlichen Sektors) beteiligt waren. Der konkrete Grund für die stockende Umsetzung der Rahmenrichtlinie 1992 lag in dem Bestreben der CEOE und des mächtigen Wirtschaftsministeriums, die Einführung von Sicherheits- und Gesundheitsbeauftragten in kleinen und mittleren Unternehmen zu verhindern (E3: 1584–1598, vgl. Fraile 1999: 291).

21 Dies betrifft bezahlte Freistellung für Vorsorgeuntersuchungen, Verpflichtung des Arbeitgebers, den Arbeitsplatz der Schwangeren umzugestalten oder die Arbeitnehmerin bei Risiken an einen anderen Arbeitsplatz zu versetzen.

nen Konflikt mit Brüssel zu vermeiden (E3: 761–763 und 1847–1849).²² Durch die supranationale Rechtsdurchsetzung wurde ein zweiter Transpositionsschritt eingeleitet.

Gesetz 39/99 setzt neben der Beurlaubung aus Gesundheitsschutzgründen auch einen zweiten wichtigen Standard der Mutterschutzrichtlinie um: Kündigungsschutz. Während die Kommission in einem Bericht zur Implementation der Mutterschutzrichtlinie angemahnt hatte, dass der für Schwangere nötige Schutz so nicht gewährt werden könne (COM[1999] 100 final: 14), spielte die zuständige Ministerialbeamtin die Mängel im Rückblick als »kleine Nachbesserungen« herunter (E4: 725, eigene Übersetzung). Ohne den Druck aus Brüssel wäre wohl keine korrekte Implementation erfolgt. Spätestens durch ein Vorabentscheidungsverfahren aus Spanien wäre dieser Standard jedoch auch ohne korrekte Umsetzung wirksam geworden. 2001 entschied der EuGH (Rs. C-438/99), dass die Entlassung einer befristet Beschäftigten während ihrer Schwangerschaft nicht mit der Mutterschutzrichtlinie vereinbar sei. Die Implementation des Kündigungsschutzes wurde von der supranationalen Ebene also auf zwei verschiedenen Wegen durchgesetzt.

Bis heute verbleibt bei zwei Standards Misfit. Erstens gilt die Beurlaubung aus Gesundheitsgründen nur für Schwangere, nicht aber für stillende Mütter. Die Kritik der Gleichstellungsabteilungen der Gewerkschaften CC.OO. und UGT an dem Transpositionsversäumnis der Regierung blieb bisher ohne Erfolg (Secretaria Confederal de la Mujer CC.OO. 1999; Departamento Confederal de la Mujer UGT 1999). Zweitens sind die Annexe aus der Mutterschutzrichtlinie, die Tätigkeiten, bei denen schwangere Arbeitnehmer beispielsweise schweren Stößen oder Erschütterungen sowie dem Kontakt mit belastenden Stoffen wie Blei ausgesetzt sind, verbieten, auch neun Jahre nach dem Ende der Umsetzungsfrist noch nicht transponiert. So bleibt unklar, anhand welcher Kriterien die Evaluation des Arbeitsplatzes für schwangere Frauen durchzuführen ist oder ob unter diesen Umständen weiterhin absolute Verbote ausgesprochen werden können (E3: 714–718; vgl. Vogel 1997: 5). Nach Aussage der Gewerkschaften handelt es sich hier um den »größten Mangel« im Mutterschutzrecht (E8: 125, eigene Übersetzung); auch gäbe es eine »dauerhafte Schlacht mit der Regierung« (E1:

22 Auch beim Anwendungsbereich hatte die Europäische Kommission nachgefragt, ob Streitkräfte und Polizei durch Gesetz 31/95 abgedeckt seien. Spanien versicherte, dass hier vergleichbare Regelungen existierten, die das Schutzniveau der Mutterschutzrichtlinie garantieren könnten (E3: 1769–1793; E3b).

486–488, eigene Übersetzung), die eine Umsetzung nicht für notwendig erachte. Ein wichtiger Erklärungsfaktor für den andauernden Stillstand ist die mangelhafte rechtliche Qualität des Richtlinien textes. Die Richtlinie von 1992 verweist für die Anwendung der Annexe über gefährliche Stoffe und Tätigkeiten auf Leitlinien der Kommission, die aber erst 2000 veröffentlicht wurden (COM[2000] 466 final).²³ Dies hatte der spanischen Regierung in beiden Legislativverfahren als Argument gedient, keine Umsetzung vorzunehmen, sondern weitere Schritte der Kommission abzuwarten. Zentral für die Argumentation dieser Arbeit ist, dass damit wie bei der Nachweisrichtlinie eine tatsächliche Anwendung des europäischen Standards torpediert wurde, obwohl gleichzeitig eine »Good-Guy«-Haltung gegenüber Brüssel eingenommen wurde. In der Konsequenz sind die Partizipationsmöglichkeiten schwangerer Frauen auf dem Arbeitsmarkt noch immer eingeschränkt, obwohl die europäische Richtlinie gerade diese verbessern wollte.

Grundsätzlich ist die Anwendung der EU-Standards durch eine Tradition hoher Schutzniveaus und den Stellenwert der Mutterrolle in der spanischen Gesellschaft unproblematisch (E5: 1314–1316). Wie für alle EU-Richtlinien zu Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer gibt es allerdings Probleme bei der Durchführung der Arbeitsplatz-Assessments. Dies schränkt die Wirkung der Mutterschutzrichtlinie ein, besonders in KMU (E6: 69 und 271–288, E5: 929–963).²⁴ Mittelfristig ist eine Verbesserung der Situation zu erwarten, weil die staatliche Arbeitsinspektion mit gezielten Schulungen ihrer Inspektoren zu Gesetz 31/99 und der Ausbildung entsprechender Präventiv- und Assessment-Dienste diesen Mängeln entgegenarbeitet (zum Beispiel E1: 1004–1006). Schließlich setzen die Gleichstellungsabteilungen der Gewerkschaften die EU-Standards durch,

23 Die acht Jahre nach Annahme der EU-Richtlinie veröffentlichten Leitlinien tragen nach Einschätzung der zuständigen Beamten und Gewerkschaftsvertreter nicht zur Klärung der Situation über Annex I und II bei (E3: 697–701, 1769–1793; E8: 94–112). Einige Länder wie zum Beispiel Belgien zeigten angesichts der uneindeutigen Kommissionspolitik Eigeninitiative und trieben die Umsetzung im Sinne ihrer Interpretation voran (Hartlapp 2004: 65–67). Andere Länder wie Großbritannien nutzten die unklare Situation für eine Minimalanpassung (Treib 2004: 180–182). In Spanien wurden keine Entscheidungen in die eine oder andere Richtung getroffen, sondern lediglich eine unverbindliche Leitlinie über »best practices« veröffentlicht.

24 Betriebe mit weniger als sechs Beschäftigten müssen keine externen Dienste oder Experten mit den Arbeitsplatz-Assessments beauftragen, sondern können diese selbst durchführen. Bei Unwissenheit oder Unwillen ist eine korrekte Anwendung der EU-Standards, die auf dem Assessment basieren, wie Standards zu Transfer oder Beurlaubung, nicht möglich.

wenn sie mit aktiver Informations- und Überzeugungspolitik eine Anpassung bestehender alter Kollektivverträge an die legislativen Neuerungen bewirken (EIRR, 2003, N°305: 16).

Für die supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik ist erwähnenswert, dass die Europäische Kommission in Zusammenhang mit der anstehenden Revision der Mutterschutzrichtlinien ein besonderes Interesse an der Durchsetzung in den Mitgliedstaaten zeigte. Sie organisierte und finanzierte einen multilateralen Austausch von Inspektoren und Experten aus Finnland, den Niederlanden, Schweden, Frankreich, Großbritannien und Deutschland zum Vergleich von Arbeitsweisen und Überwachungspraktiken (E5: 1300–1337). Im Sinne einer Management-Strategie (Chayes/Handler Chayes 1993) stimulierte sie damit die Verbesserung der Anwendung der Mutterschutzrichtlinie. Bei Inhalten von politisch-strategischem Interesse sind also durchaus auch Probleme der Anwendungsphase Gegenstand der Durchsetzungspolitik der Kommission. Allerdings werden dann andere Durchsetzungsinstrumente als das der Vertragsverletzungsverfahren gewählt.

Fazit: Nachdem eine erste Transposition Teile des geringen Anpassungsbedarfs geschlossen hatte, kam der Implementationsprozess über mehrere Jahre zum Stillstand. Erst erhöhter Druck aus Brüssel bewirkte die Wiederaufnahme der Umsetzung. Noch immer verbleibende Mängel sind angesichts der unklaren Textgrundlage in der EU-Richtlinie auch gegen den Druck der Gewerkschaften leicht zu verteidigen. Der Fall ist somit ein Beispiel für Implementationsschwierigkeiten, die entstehen, wenn Konflikte in den Verhandlungen einer Richtlinie durch unklare Formulierungen überdeckt oder Lösungen einfach auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden. Hier passt eine in anderem Kontext getroffene Einschätzung von Dimitrakopoulos (2001: 345): »These unresolved problems are simply left to the implementation stage – a recipe for trouble later!«

3.2.3 Arbeitszeitrichtlinie: Unproblematische Umsetzung durch Passgenauigkeit zu nationalen Reformprioritäten

Der geringe Anpassungsdruck der Arbeitszeitrichtlinie konnte mit einer großen nationalen Reform zur Arbeitszeitflexibilisierung verbunden werden. Durch die Verknüpfung wurde die Umsetzung zügig abgeschlossen. Ohne im Folgenden auf die Details der nationalen Reform einzugehen, werden lediglich die Aspekte herausgegriffen, die für Fragen der Regelbefolgung und -durchsetzung relevant sind.

Während der Verhandlungen auf europäischer Ebene kritisierte Spanien, wie schon bei der Mutterschutzrichtlinie, das Abstimmungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit (siehe Fußnote 16). Darüber hinaus äußerte sich die PSOE-Regierung kritisch gegenüber Begriffsdefinitionen, die leicht in Widerspruch zu bestehenden nationalen Definitionen geraten könnten (E4: 1403–1406; EIRR, 1991, N°210: 13). Angesichts der grundsätzlichen Zustimmung der sozialistischen Regierung zu den Inhalten der EU-Richtlinie fiel die punktuelle Opposition jedoch nicht ins Gewicht. Als die Arbeitszeitrichtlinie am 23. November 1993 in Brüssel angenommen wurde, hatte die PSOE auf nationaler Ebene bereits mit einer großen Arbeitsmarktreform begonnen (siehe Kapitel 3.1.2). Die Zielrichtung der europäischen Regelung ließ sich mit den nationalen Bemühungen um eine kontrollierte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, mit dem Ziel der Reduktion der hohen Arbeitslosigkeit, vereinbaren (E4: 1399–1403; Tuchszirer/Vincent 2001).

Bestehende Regelungen etablierten eine 40-Stundenwoche, konnten aber nicht garantieren, dass auch unter Inklusion der Überstunden das absolute Maximum der 48-Stundenwoche aus der EU-Richtlinie gewahrt wurde. Anpassungsbedarf existierte außerdem bei der Arbeitszeitdefinition, bei Nachtarbeit und bei der gesetzlichen Regulierung von Pausen (EIRR, 1991, N°210: 24–26). Schließlich stellten zwei Vorabentscheidungsverfahren des EuGH (Rs. SIMAP C-308/98 und Rs. SERGAS C-241/99, siehe Annex) zu einem späteren Zeitpunkt Misfit für Berufsgruppen fest, die vom Arbeiterstatut (ET) ausgeschlossen sind.²⁵ Für sie existieren bei einzelnen Standards keine äquivalenten Regelungen (COM [2000] 787 final: 6). Insgesamt war der Misfit gering und eine nationale Expertin sprach von »partiellen« und »punktuellen Anpassungen« (E4: 269–431, eigene Übersetzung).

Die Anpassung erfolgte schnell, weil die notwendigen Änderungen einfach auf das legislative Kernstück der Arbeitsmarktreform (11/94) aufgesattelt wer-

25 Zum Zeitpunkt der Annahme der Arbeitszeitrichtlinie war der durch diese Vorabentscheidungsverfahren entstehende Anpassungsbedarf in vielen Mitgliedstaaten noch unbestimmt. Um die Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten zu gewähren, werden diese beiden EuGH-Urteile in Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber (2005: 99) deshalb nicht berücksichtigt. Von dieser Einschätzung abweichend argumentiere ich in diesem Kapitel, dass in Spanien die Mängel bereits vor den Urteilen deutlich als Konfliktpunkte zwischen nationalem Recht und europäischer Vorgabe bekannt waren. Bis heute wird das SIMAP-Urteil nicht korrekt implementiert. Im Folgenden wird die Umsetzung deshalb als noch immer inkorrekt gewertet.

den konnten (E4: 303).²⁶ Die aus nationaler Perspektive wichtigste Neuerung der Reform ist die Einführung jährlicher Bezugszeiträume per Gesetz (E4: 299). Bei deren Verteilung über den Jahresverlauf kommt den Sozialpartnern nach der Umsetzung der EU-Richtlinie mehr Gewicht zu als zuvor im nationalen Recht (E2: 544–550).²⁷ Dass die europäischen Vorgaben die nationale Reform an wichtigen Punkten konditionierten, zeigt sich bei den Begriffsdefinitionen für Nacht- und Schichtarbeiter. Sie wurden erst zu einem späteren Zeitpunkt in die Gesetzesvorlage 11/94 eingefügt und entsprechen den europäischen Vorgaben fast wörtlich (Rodríguez-Pinero Royo 1999: 213). Obwohl es sich um die Definitionen handelt, gegen die Spanien in den Verhandlungen opponiert hatte, erfolgte die Annahme problemlos. Der Widerstand in den Verhandlungen (»front door«) führte nicht zu Widerstand in der Umsetzung (»back door«; Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2004b: 465–495).

Für keinen der Standards mit verbleibendem Anpassungsbedarf²⁸ hat die Europäische Kommission bisher ein offizielles Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Und das, obwohl das mangelhafte Umsetzungsgesetz schon seit sieben Jahren in Brüssel vorliegt. Lediglich bei der maximalen Wochenarbeitszeit von 48 Stunden inklusive Überstunden meldete die Europäische Kommission auf informellem Weg Bedenken an, dass die notifizierte Regelung, nämlich 40 Stunden exklusive bis zu 80 Überstunden/Jahr, den EU-Standard nicht garantieren kann. Spanien antwortete selbstbewusst, dass keine Anpassung erforderlich sei, weil die Regelung konform mit der europäischen Vorgabe sei und in der Praxis über Kompensationszeiten immer ein Mittelwert von 40 Stunden gewahrt bliebe (E4: 1979–1980; vgl. COM[2000] 787 final: 15–16). *De facto* ist die europäische Vorgabe erfüllt. Es bleibt abzuwarten, ob dies als ausreichend akzeptiert wird oder ob der Standard gesetzlich garantiert werden muss und dann zu einem späteren Zeitpunkt Rechtsdurchsetzung erfolgen wird.

26 Angenommen am 19. Mai, veröffentlicht im BOE N°122 am 23. Mai 1994. Zur Umsetzung der EU-Richtlinie folgte am 24. März 1995 ein königliches Dekret (1/95), alle im Folgenden diskutierten Veränderungen sind aber auch Inhalt des Gesetzes 11/94.

27 Bereits seit 1986 war eine Annualisierung der Arbeitszeit über Kollektivverträge möglich (Rodríguez-Pinero Royo 1999: 207). Ab 1997 wurden Arbeitszeitmaxima und ihre Distribution über das Jahr sektoral ausgehandelt. Pausenzeiten, Urlaubs- und Sonderregelungen wurden auf niedrigerer, meist betrieblicher Ebene organisiert (E4: 391–400, zum Beispiel Fraile 1999: 300).

28 Es handelt sich um die Standards: Bestimmungen für gefährliche Nachtarbeit und Arbeitszeitdefinition (siehe COM[2000] 787 final: 20; Valdeolivas García 1999: 85).

Die nationale Rechtsdurchsetzung erfolgt durch Staat und Sozialpartner. Jährliche Arbeitszeitpläne und Urlaubsregelungen müssen an die Arbeitsinspektion notifiziert werden. Strafmaßnahmen und Sanktionen für Verstöße gegen Arbeitszeitregeln sind gesetzlich festgelegt. Im Vergleich zu vorher bestehenden rigiden Arbeitszeitregelungen ist zu erwarten, dass Sozialpartnerabkommen auf niedrigeren Ebenen die Rechtsbefolgung verbessert haben (vgl. E4: 466–468). Bessere Information, problemadäquate Regeln und Verantwortlichkeit bei den verhandelnden Adressaten sollten hier positiv Einfluss auf die Anwendung nehmen. Gleichzeitig wird eine einheitliche Rechtsdurchsetzung über staatliche Kontrollen schwieriger, weil die Regelungen jetzt flexibler gestaltet werden. In der Konsequenz ist die Anwendung in unorganisierten, schwer zu kontrollierenden Dienstleistungssektoren wie dem der Hausangestellten oder der Reinigungsdienste in doppelter Hinsicht problematisch (vgl. E4: 1786–1789): hier setzen weder der Staat noch die Sozialpartner Recht durch. Derartige primär sozioökonomisch bedingte Anwendungsprobleme sind nicht spezifisch für europäische Regelungen.

Fazit: Durch die Koppelung an ein bestehendes Reformvorhaben wurde der Transpositionsprozess schon bald nach der Annahme der Richtlinie auf EU-Ebene begonnen. Die Verknüpfung mit nationalen Interessen bewirkte eine pünktliche – aber nicht in allen Punkten korrekte – Transposition. Hinzu kommt, dass 2001 mit einem Urteil des EuGH der verbleibende Anpassungsbedarf für den öffentlichen Dienst explizit wurde. Auch wenn das zur Umsetzung genutzte Gesetz 11/94 eindeutig die Flexibilisierung vorantreibt, ist dieser Trend national bestimmt. Der Implementation der Arbeitszeitrichtlinie kommt innerhalb der nationalen Flexibilisierungswelle eher die Aufgabe zu, »Schutzpflöcke« gegen Deregulierung einzuschlagen (Pausen) oder bestehende »Schutzpflöcke« zu verstärken (maximale Arbeitszeit).

3.2.4 Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Geringer Anpassungsbedarf durch Antizipation

Ein hohes existierendes Schutzniveau, Antizipation der meisten Änderungen und das »Aufsatteln« auf einen fortgeschrittenen Umsetzungsprozess erleichterten eine pünktliche Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie. Obwohl der geringe Anpassungsbedarf nicht ganz geschlossen wurde, kam es bisher nicht zu einem Vertragsverletzungsverfahren.

Bei den Ratsverhandlungen stimmte Spanien zunächst gegen die Jugendarbeitsschutzrichtlinie, lenkte später aber ein. Der Protest richtete sich gegen ein zu niedriges Schutzniveau und gegen Ausnahmemöglichkeiten für Großbritannien, nicht aber gegen potenziellen Änderungsbedarf für das eigene Land (EIRR, 1993, N°238: 2, N° 239: 2 und 1994, N°240: 26). In Spanien war Kinderarbeit zum Zeitpunkt der Annahme bis auf wenige Ausnahmen verboten (EIRR, 1992, N°220: 17–18). Für Jugendliche bestanden strikte Schutzregelungen aus der Zeit Francos. Sie basierten auf dem gleichen Dekret wie die Schutzbestimmungen für schwangere Arbeiterinnen (siehe Kapitel 3.2.2). Kritiker argumentieren, dass dieses hohe Schutzniveau Jugendliche bewusst vom Arbeitsmarkt fern halte. So beschreibt Pérez-Díaz (1995: 183) den Jugendarbeitsschutz als »convenient parking lot for about a third of 14- to 19-years-olds«. Auf der anderen Seite fürchten die Gewerkschaften jede Reform der bestehenden Regelungen als potenzielle Absenkung bestehenden Schutzes (Fraile 1999: 289). In der Konsequenz sind die Erwerbsmöglichkeiten Jugendlicher auf dem Arbeitsmarkt eingeschränkt. Die Jugendarbeitslosigkeit in Spanien gehört zu den höchsten in Europa (Ende der 1990er Jahre: 12–15 Prozent, ETUC 2001: 9). Vor diesem Hintergrund lässt sich das große nationale Interesse an einer neuen Regelung, die Jugendliche zwar schützt, aber gleichzeitig auch ihre Partizipation auf dem Arbeitsmarkt ermöglicht, leicht nachvollziehen.

Der Umsetzungsprozess der europäischen Standards zum Jugendarbeitsschutz lässt sich in zwei Teilaspekte unterteilen. Ein Teil des Misfit wurde mit Gesetz 11/94, fünf Wochen vor der Annahme der EU-Richtlinie antizipiert (siehe Kapitel 3.2.3). Dabei handelt es sich um Standards, die dem allgemeinen Arbeitsrecht zuzuordnen sind: die Akkumulation der Arbeitszeit bei verschiedenen Arbeitgebern, die medizinische Überwachung von Nachtarbeitern, wöchentliche und tägliche Arbeitszeitlimits, Ruhezeiten sowie Pausen. Zum Zeitpunkt der Annahme der EU-Richtlinie verblieb Misfit in geringer Höhe. Dieser betraf die Standards zu Sicherheit und Gesundheitsschutz Jugendlicher am Arbeitsplatz.²⁹ Die notwendigen Änderungen wurden ohne eigenständige Debatte (E3: 885–887, E1: 708–710) als zusätzlicher Artikel in Gesetz 31/95 eingefügt. Das Legislativver-

29 Nur über die Rahmenrichtlinie zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz hinausgehender Änderungsbedarf gilt als Misfit der hier untersuchten Richtlinie. Beispielsweise werden die mit den Arbeitsplatz-Assessments ohnehin entstehenden Kosten kaum mit den spezifischen Kriterien für Jugendliche variieren. Hinzu kommt, dass die Änderungen nur 2,3 Prozent der Erwerbstätigen betreffen (Eurostat 1998: 56).

fahren stand nach jahrelangen kontroversen Diskussionen zu diesem Zeitpunkt kurz vor der Annahme.³⁰ Paradoxerweise ermöglichte die enorme Verzögerung bei der Transposition der EU-Rahmenrichtlinie somit die fristgerechte – wenn gleich nicht ganz korrekte – Umsetzung der hier untersuchten EU-Richtlinie.

Eine Umsetzung der Annexe, die bestimmen, welche Stoffe und Tätigkeiten der Entwicklung jugendlicher Arbeitnehmer schaden und deshalb untersagt sind, fehlt bis heute. Die in Spanien bestehende Liste über verbotene Stoffe und Substanzen ist ein halbes Jahrhundert alt. Sie kann kaum dem technischen Standard der EU-Richtlinie entsprechen – wurde aber nicht erneuert. Obwohl die Regierung selbst mehrfach auf eine anstehende Neuregelung verwiesen hatte (Dekret 1/95, Gesetz 31/95), wurde sie bis zum Sommer 2002 – sechs Jahre nach Ende der Umsetzungsfrist – nicht legislativ tätig. Es ist denkbar, dass sie diesen Transpositions-mangel einer eindeutigen Positionierung im Spannungsverhältnis von hohem absoluten Schutzniveau und Arbeitslosigkeit vorzieht. Bisher versuchte die Europäische Kommission nicht, die Umsetzung der Annexe mit einem offiziellen Vertragsverletzungsverfahren durchzusetzen, obwohl sie um die Mängel weiß (siehe die Kritik in Commission of the European Communities 2001: 27).

Insgesamt wurde berichtet, dass es bei dieser EU-Richtlinie wenig Anwendungsprobleme gibt – nicht nur, weil Jugendliche in Spanien selten arbeiten, sondern auch, weil ihr Schutz im Bereich individueller Arbeitsrechte seit Jahrzehnten verankert ist (E3: 953–957). Eine korrekte Anwendung der EU-Standards zu Sicherheit und Gesundheitsschutz jugendlicher Arbeitnehmer sollte weniger durch die inkorrekte Umsetzung behindert werden als bei der Mutterschutzrichtlinie. Die Liste über verbotene Stoffe und Substanzen ist veraltet, aber ihre rechtliche Gültigkeit ist eindeutig. Das spanische Vollzugssystem ist im Jugendarbeitsschutz in der Lage, Druck auf diejenigen Unternehmen auszuüben, die gegen die europäischen Standards verstoßen. Beispielsweise gibt es besonders hohe Sanktionen bei Verstößen gegen den Gesundheitsschutz jugendlicher Arbeitnehmer, die bis zu 90.100 Euro betragen können (Commission of the European Communities 2001: 30). Zugleich sollten grundsätzliche Vollzugsschwierigkeiten bei den Arbeitsplatz-Assessments auch bei dieser Richtlinie eine korrekte Anwendung erschweren. Dies sollte zumindest solange der Fall sein, bis Antworten auf die neuen Anforderungen einer individuellen Gefahrenevaluierung gefunden werden.

30 Angenommen am 8. November, veröffentlicht im BOE N°269 am 10. November 1995, in Kraft am 10. Februar 1996.

Fazit: Durch Antizipation und »Aufsatteln« auf einen fortgeschrittenen Reformprozess konnte die Transposition fristgerecht abgeschlossen werden. Dieser Fall passt zu dem beobachteten Muster, dass Spanien zwar um eine fristgerechte und vordergründig korrekte Umsetzung bemüht ist, dass aber wenig Interesse an der Regelung von Anwendungsdetails besteht. Besonders dann, wenn für die Umsetzung der fraglichen Details eine Entscheidung für oder gegen eine nationale Regelungstradition getroffen werden muss. Da die supranationale Ebene in diesem Fall wider besseres Wissen um die Mängel keinen Druck auf eine Änderung ausübt, bleibt der Änderungsbedarf bestehen.

3.2.5 Elternurlaubsrichtlinie: Breites Desinteresse führt zu Stillstand, erst supranationale Aktivität bringt den Prozess in Gang

Mit der Annahme des ersten Sozialpartnerabkommens auf europäischer Ebene entstand bei den in Spanien existierenden Regeln zum Elternurlaub geringer Anpassungsbedarf. Weder die Regierung noch die Sozialpartner zeigten Initiative zur Transposition. Erst ein Vertragsverletzungsverfahren zu einem verwandten Thema stieß den Umsetzungsprozess an. Die Transposition wurde daraufhin mit eineinhalbjähriger Fristüberschreitung abgeschlossen.

Sowohl der spanische Arbeitgeberverband CEOE als auch die Gewerkschaften CC.OO. und UGT unterstützten die Annahme des Sozialpartnerabkommens zum Elternurlaub (E1: 387–388, E2: 142–145). Bereits während der Verhandlungen hatte das Arbeits- und Sozialministerium den Anpassungsbedarf evaluiert. In Rücksprachen mit den europäischen Dachverbänden der Sozialpartner hatten sie dabei besonderes Augenmerk auf die Klarstellung gelegt, dass durch den europäischen Standard zum individuellen Recht kein Konflikt mit dem nationalen Konzept entstehen würde (E4: 1385–1397). Das Arbeiterstatut (ET) schrieb an diesem Punkt vor, dass wenn der Vater und die Mutter arbeiten, nur einer von beiden das Elternurlaubsrecht wahrnehmen kann. Auf den ersten Blick scheint diese Formulierung dem EU-Standard zu widersprechen (siehe García Comas 2001; Clauwaert/Harger 2000: 6 und 80). Genau genommen schließt sie aber nur aus, dass beide Elternteile gleichzeitig Elternurlaub beantragen können und besagt nicht, dass das Recht nur dann besteht, wenn der Partner arbeitet. In allen anderen Punkten war die PP-Regierung zu dem Analyseergebnis gekommen, dass bestehende nationale Gesetze die Standards der EU-Richtlinie bereits erfüllten (E4: 621–622). Diese Einschätzung übersieht, dass es neben den Grundzügen

der Richtlinie, mit denen die nationalen Regelungen konform waren, durchaus offene Fragen und Interpretationsspielräume für qualitative Anpassungen bei Urlaub aus Gründen höherer Gewalt und Kündigungsschutz gab.

Weil die Regierung selbst keine Notwendigkeit zur Umsetzung sah, forderte sie die Sozialpartner auf, autonom über eine Transposition zu verhandeln. Diese zeigten jedoch kein Interesse an dieser Möglichkeit zur Politikgestaltung (E4: 614–617). Aus der Perspektive der Sozialpartner war eine autonome Umsetzung des Rahmenabkommens zum Elternurlaub wenig reizvoll. Der Arbeitgeberverband CEOE war mit dem Status quo zufrieden (E2: 770–771) und auch für die Gewerkschaften war der potenzielle Gewinn offensichtlich nicht groß genug (E4: 845–852). Kurz vor Ende der Umsetzungsfrist, am 7. Mai 1998, notifizierte Spanien die relevanten bestehenden Gesetze nach Brüssel. Die konservative PP-Regierung entschloss sich angesichts der Unklarheit über bestehenden Anpassungsbedarf und unter Duldung der Gewerkschaften dafür, das Verfahren auszusitzen und abzuwarten – die Konsequenz war jahrelanger Stillstand.

Erst 1999 kam der Umsetzungsprozess in Bewegung. Den Anstoß gab ein Vertragsverletzungsverfahren, das die Europäische Kommission wegen mangelhafter Umsetzung der Mutterschutzrichtlinie gegen Spanien einleitete (COM[99] 100 final: 14). Offiziell hatte sich die Kritik der supranationalen Ebene, der allgemeine Kündigungsschutz gegen Diskriminierung reiche nicht aus, nur auf den Mutterschutz bezogen. Inoffiziell wurde jedoch auch der Kündigungsschutz für Elternurlaub thematisiert (E4: 1987–1989). Die spanische Regierung ging bei dieser Interpretationsfrage nicht auf Konfrontation, sondern optierte angesichts des Drucks aus Brüssel für eine Verknüpfung der Mutterschutz- mit der Elternurlaubsregelung zu einem breiten nationalen Reformgesetz 39/99 (vgl. Cabeza Peireiro 2000).³¹ Der folgende nationale Gesetzgebungsprozess lief schnell und ohne große Kontroversen ab. Das Legislativverfahren wurde dazu genutzt, auch bei anderen Regelungen mit Potenzial für weitere Rügen oder gar Vertragsverletzungsverfahren aus Brüssel Unklarheiten aus dem Weg zu räumen. Dazu zählten das Fernbleiben aus Gründen höherer Gewalt und die Formulierung zum individuellen Recht. Die Umsetzung konnte eineinhalb Jahre nach Ende der Frist abgeschlossen werden. In der Zwischenzeit war keine (weitere) Rechtsdurchsetzung aus Brüssel erfolgt.

31 Angenommen am 5. November, veröffentlicht im BOE N°266 am 6. November 1999.

Konkrete Anwendungsprobleme sind nicht bekannt. Im EU-Vergleich nehmen nur wenige Eltern den unbezahlten Erziehungsurlaub und unter den spanischen Männern ist das Interesse an Elternurlaub niedriger als in allen anderen Mitgliedstaaten (EEIG 2004: 10; Escobedo 1999). Angesichts mangelnder finanzieller Anreize können die von staatlicher Seite gedruckten Plakate und Informationsbroschüren die Nutzung nicht wesentlich erhöhen. Mehr Einfluss kann die Politik der Gleichstellungsabteilungen der Gewerkschaften nehmen, indem sie unter anderem konkret Einfluss auf Kollektivverträge ausüben (siehe Kapitel 3.1.5 und 3.2.2).

Mit Bezug auf den Einfluss der supranationalen Durchsetzungspolitik ist herauszustellen, dass bei der Elternurlaubsrichtlinie, wie bei allen hier untersuchten Richtlinien, die innerhalb der Generaldirektion für Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten der Gleichstellungsabteilung zugeordnet sind, vermehrt Bemühungen stattfanden, die EU-Politik tatsächlich zur Anwendung zu bringen. Die Rechtsdurchsetzungspolitik umfasst »Management«- (Chayes/Handler Chayes 1993) und »Persuasion«-Strategien (Checkel 2001). So wurde von einem Treffen in Brüssel über den Stand der Implementation berichtet (E4: 857–859). Die Gleichstellungsabteilungen der Gewerkschaften führten mit finanzieller Unterstützung aus Brüssel Sensibilisierungsseminare im Bereich der Elternurlaubsrichtlinie durch und animierten Unternehmen zu affirmativen Elternurlaubskonzepten (E8: 422–441). Das sollte den Diskurs beeinflussen und mittel- bis langfristig zu einer Verinnerlichung der Gleichstellungsnormen beitragen.

Fazit: In diesem Fall führte der geringe Anpassungsbedarf und das Desinteresse der nationalen Sozialpartner an einer eigenständigen Umsetzung zunächst zu einem Versanden des Prozesses. Erst als der Reformprozess über den Umweg supranationaler Durchsetzung zur Mutterschutzrichtlinie angestoßen worden war, erfolgte die Transposition – schnell und unproblematisch. Gleichzeitig wurden auch bei anderen Standards, bei denen der Änderungsbedarf Interpretationen unterlag, potenzielle Konflikte mit Brüssel aus dem Weg geräumt. Weil das Gesetz den Elternurlaub aber nicht grundsätzlich attraktiver gestaltete, bleibt Elternurlaub in Spanien weiterhin unpopulär und die damit einhergehenden Rechte oft ungenutzt.

3.2.6 Teilzeitarbeitsrichtlinie: Großer Reformeifer führt zu einer »Geisterfahrt«

Trotz oder wegen des niedrigen Anpassungsbedarfs gab es politischen Willen zur Überimplementation. Dabei wurde vorübergehend neuer Misfit geschaffen, der erst in einer späteren Reform wieder aufgehoben wurde.

Arbeitgeber, Arbeitnehmer und die Regierung unterstützten die über ein Sozialpartnerabkommen verhandelte Teilzeitarbeitsrichtlinie (E2: 482–493, E1: 122–125, E4: 1408–1410). In Spanien war Teilzeitarbeit 1980 offiziell anerkannt worden. Danach war diese Beschäftigungsform mehrfach Gegenstand neuer Regulierung gewesen. So auch im Zuge der bereits erwähnten großen Arbeitsmarktreform von 1994. Das Dekret 1/95 (siehe Kapitel 3.1.2) definierte, dass alle Arbeitnehmer, die weniger als die volle Arbeitszeit leisten, die in dieser Tätigkeit gewöhnlich üblich ist, Teilzeitbeschäftigte sind. Weil aber weder der Begriff »gewöhnlich« noch die Referenz*tätigkeit* determiniert werden, besteht qualitativer Anpassungsbedarf zu der definitorischen Vorgabe der EU-Richtlinie. Die anderen Standards waren erfüllt (für Details siehe Hartlapp 2004: 236; Castro Argüelles 1998: 916; Rodriguez-Sanudo 1997: 625–626).

Bereits wenige Monate nach der Annahme der EU-Richtlinie wurden im Juli 1998 auf nationaler Ebene Reformverhandlungen aufgenommen. Sie zielten darauf, Teilzeitarbeit zu fördern und die EU-Richtlinie umzusetzen (QUIT-UAB 1998).³² Die Verhandlungen mündeten zunächst in ein bipartistisches Abkommen der konservativen PP-Minderheitsregierung und der beiden Gewerkschaften UGT und CC.OO. Das Abkommen wurde mit einem »decreto-ley« (15/1998) gerahmt und am 1. Dezember 1998 als Umsetzungsmaßnahme nach Brüssel notifiziert (EIRR, 1998, N°299: 10).³³ Die Arbeitgeber hatten eine Teilnahme an den Verhandlungen verweigert. Sie argumentierten, es gäbe keinen Anpassungsbedarf und bezeichneten die Umsetzung als Alibi, um gültiges spanisches Recht bei der Reglementierung von Überstunden zu ändern (E2: 165–171; für einen Überblick siehe: Quintanilla Navarro 1999: 79–80). Auch das Einwirken des damaligen Europäischen Kommissars für Soziales und Beschäftigung, P. Flynn, konnte

32 Das ist erstaunlich, denn nur kurz vor der Annahme der EU-Richtlinie war ein neues Teilzeitgesetz verabschiedet worden (63/97), das auf einem Sozialpartnerabkommen basierte und am 26. Dezember 1997 mit einem Gesetz gerahmt wurde.

33 Das Abkommen ist eines der drei der kleinen Arbeitsmarktreform 1997 der Aznar-Regierung (siehe Fußnote 5), veröffentlicht im BOE N°285 am 28. November 1998.

die CEOE nicht zur Zustimmung bewegen. Er hatte kurz vor dem endgültigen Scheitern der tripartistischen Verhandlungen in Spanien in einem inoffiziellen Schreiben versucht, die CEOE umzustimmen (E2: 1017–1030).

Mit der Transposition von 1998 wird die Definition der Teilzeitbeschäftigung wieder auf 77 Prozent der vollen Arbeitszeit gesenkt. Für Beschäftigte, die zwischen 77 Prozent und 99 Prozent der vollen Arbeitszeit arbeiten, sind die Standards der EU-Richtlinie damit nicht garantiert. Der Referenzpunkt des »vergleichbaren Vollzeitbeschäftigten« bleibt gleichermaßen unterdeterminiert.³⁴ Die umfassende Umsetzung der unverbindlichen Standards aus der EU-Richtlinie spiegelt das Bemühen, Teilzeitarbeit zu fördern und auf freiwilliger Basis zu sichern. Ein Beispiel ist die Ausdehnung des Nicht-Diskriminierungsprinzips auf *nicht* betriebliche Systeme sozialer Sicherung. Hier wurde ein Korrektionskoeffizient etabliert, der jede als Teilzeitarbeit geleistete Stunde mit 1,5 multipliziert (siehe im Detail: Chozas Pedrero 1999: 411). Die klare Trennung zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung garantiert aus Sicht der nationalen Regierung die zielgerichtete Nutzung von Fördermitteln. Damit wurde aber gleichzeitig neuer Misfit entgegen den Standards der EU-Richtlinie eingeführt.

Eine vollständige Implementation der Teilzeitarbeitsrichtlinie ist aus zwei weiteren Gründen nicht gewährleistet. Diese beziehen sich auf die Anwendung: Zum einen fehlen Durchführungsmaßnahmen (E4: 933–936 und 1017–1025), zum anderen wirkt sich der Verhandlungskonflikt auf die Regelbefolgung aus und die Arbeitgeber boykottieren die Anwendung des von ihnen vehement kritisierten Instruments (E4: 974–975, E1: 250–251). Dies zeigt, wie Verbände ihre Einflussressourcen auch im »Output«-Bereich nutzen können (siehe dazu Wolf 2002). Im Mehrebenensystem der EU können sie im Gegenzug für die Einbindung in Entscheidungsprozesse gute Rechtsbefolgung ihrer Klientel garantieren, beziehungsweise im Umkehrschluss mit Nichtanwendung drohen, wenn sie nicht eingebunden werden. Formal dürfen natürlich auch die Arbeitgeber nicht gegen die gesetzlich etablierten Standards verstoßen. *De facto* ist Rechtsdurchsetzung gegen den Willen der Adressaten aber nur unter Aufgebot großer Druckmittel möglich.

34 Vermutlich wurde der Anpassungsbedarf in diesen Punkten nicht erkannt, denn insgesamt orientiert sich das Gesetz 15/1998 stark an der EU-Richtlinie. Beispielsweise wird das Nicht-Diskriminierungsverbot fast wörtlich der EU-Richtlinie folgend formuliert.

Hier ist die Intervention der supranationalen Ebene von Interesse, die versucht hatte, auf die Einbindung des Arbeitgeberverbandes hinzuwirken. Es handelt sich um einen isolierten Einzelfall aktiv gesuchter Einflussnahme. Ob die europäische Ebene Anwendungsprobleme voraussah, die Intervention somit supranationale Durchsetzungspolitik zur Verbesserung der Implementationsperformanz ist, oder ob der Kommission eine Schlichterrolle im nationalen Konflikt zukam, kann deshalb nicht beantwortet werden.

Schon bald wurde die vorübergehende »Geisterfahrt« beendet und die Umsetzung der Teilzeitarbeitsrichtlinie konnte mit gut einjähriger Verspätung abgeschlossen werden.³⁵ Darin wurde auch die Definition der EU-Richtlinie zu den Referenztätigkeiten übernommen.³⁶ Anlass für die erneute Aufnahme des Transpositionsprozesses war vermutlich nicht der verbleibende Misfit, sondern das gleichbleibend große Interesse der konservativen PP-Regierung, Teilzeitarbeit zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu nutzen. Zu diesem Zweck musste die Boykothaltung der Arbeitgeber »befriedet« werden.

Das größte Anwendungsproblem der Teilzeitarbeitsrichtlinie bleibt die Nichtnutzung. Das gilt über alle Gesetzesreformen hinweg. In Spanien sind noch immer weniger als 8 Prozent der Beschäftigten Teilzeitarbeitnehmer, während der EU-Durchschnitt bei fast 18 Prozent liegt (OECD 2001: 241; ETUC 2001: 11). Die meisten Teilzeitkräfte sind Frauen oder junge Menschen. Die niedrige Teilzeitarbeitsquote steht somit in einem direkten Zusammenhang mit der in Spanien niedrigen Partizipationsrate der Frauen am Arbeitsmarkt.

Teilzeitarbeit wird von der staatlichen Inspección de Trabajo kontrolliert. Ein effektiver Vollzug des individuellen Rechts ist aber nur bedingt über Druckausübung zu erreichen. Die Voraussetzung für eine korrekte Anwendung ist vielmehr die Informationsbereitstellung. Diese wird trotz kontinuierlicher Reformen und großem politischen Interesse von staatlicher Seite kaum geleistet. Lediglich das halbstaatliche Instituto de la Mujer und die Gleichstellungsabteilungen der Gewerkschaften informieren proaktiv über Teilzeitarbeit, dann aber als Frauen-

35 Dekret 5/2001, angenommen am 2. März und veröffentlicht im BOE N°54 am 3. März, ergänzt durch Gesetz 12/2001 am 9. Juli, veröffentlicht im BOE N°164 am 10. Juli 2001.

36 Der entsprechende EU-Standard gibt vor, dass als vergleichbarer Vollzeitbeschäftigter gilt, wer im selben Betrieb mit derselben Art von Arbeitsvertrag oder Beschäftigungsverhältnis beschäftigt ist. Wenn in demselben Betrieb kein vergleichbarer Vollzeitbeschäftigter vorhanden ist, dann erfolgt der Vergleich anhand des anwendbaren Tarifvertrages oder gemäß den gesetzlichen oder tarifvertraglichen Bestimmungen oder den nationalen Gepflogenheiten.

thema (E1: 1569–1571). Für andere Teilzeitarbeitnehmer gibt es keine nationale Vollzugspolitik zur Durchsetzung der EU-Standards.

Fazit: In diesem Fall war die politische Verarbeitung der europäischen Vorgaben auf der nationalen Ebene entscheidend für den Implementationsverlauf. Ein von der konservativen Minderheitsregierung und den Gewerkschaften eingebrachtes Umsetzungsgesetz führte im Reformzeifer zur Teilzeitförderung gleichzeitig eine definitorische Begrenzung ein. Erst in einer zweiten Reform wurde diese Begrenzung wieder aufgehoben und die korrekte Transposition konnte ein Jahr nach der Frist abgeschlossen werden. Neben sozioökonomischen Faktoren (geringe Frauenerwerbsquote) behindert die durch die verschiedenen Reformen aufgeheizte nationale Kontroverse zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bis heute die erfolgreiche Nutzung und korrekte Anwendung der untersuchten Standards.

3.3 Zusammenfassung der Implementationsprozesse in Spanien

Diese Länderstudie widerspricht in mehrfacher Hinsicht gängigen Einschätzungen zu Spanien. Erstens entstand durch keine der hier untersuchten Richtlinien mehr als geringer Anpassungsdruck. Das heißt, dass das arbeitsrechtliche Schutzniveau nicht grundsätzlich hinter dem Niveau vieler Nord-Europäer zurücksteht. Dies lässt sich vor allen Dingen mit den aus der Franco-Zeit traditionell hohen Schutzstandards für bestimmte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt erklären (Frauen, Jugendliche). Aber auch für Normalarbeitsverhältnisse ist der Arbeitsmarkt hoch reguliert, zum Beispiel bei Arbeitszeit (siehe Lessenich 1995). In der Konsequenz sind Unterschiede im Implementationserfolg der untersuchten EU-Richtlinien nicht allein mit der Misfit-These zu erklären.

Zweitens zeigte sich Spanien bei der pünktlichen Notifizierung der untersuchten Richtlinien nicht als »southern laggard« (Börzel 2000b), sondern als »good guy« (de Wilde d’Estmael 1996). *Alle Richtlinien wurden innerhalb der gesetzten Frist nach Brüssel notifiziert.* In zwei Fällen konnte die Umsetzung in einen bereits angelaufenen Transpositionsprozess zur EU-Rahmenrichtlinie für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz integriert werden (Jugendarbeitsschutz- und Mutterschutzrichtlinie). In einem Fall wurde die Umsetzung auf eine breite Reform nationalen Ursprungs »aufgesattelt« (Arbeitszeitrichtlinie).

Mit dieser Reform wurde gleichzeitig der Anpassungsbedarf der Jugendarbeitschutzrichtlinie antizipiert. Schließlich war auch die Umsetzung der beiden verbleibenden EU-Richtlinien (Nachweis- und Teilzeitarbeitsrichtlinie) eng mit nationalen Reformen verknüpft. Zur pünktlichen Umsetzung trugen die erfolgreiche Vertretung nationaler Interessen während der Verhandlungen in Brüssel und das politische System mit Einparteienregierungen, ohne Vetopunkte und mit faktisch begrenztem Einfluss der Sozialpartner bei. Zudem spielt die sehr bewusste Wahrnehmung der Brüsseler Sozialpolitik auf nationaler Ebene eine positive Rolle; ganz anders als in Frankreich.

Die Pflicht zur Übernahme der europäischen Vorgaben ist ein relevanter Faktor in der nationalen Politikgestaltung – allerdings kein nachhaltiger. Denn dritens: *Die scheinbar erfolgreiche Transposition ist nicht mit korrekter Implemen-*

Tabelle 3-1 Übersicht der Implementationsprozesse in Spanien

Richtlinie und Umsetzungsfrist	Anpassungsbedarf	Umsetzung	Verspätung (Monate)	Korrekt?	Supranationale Durchsetzungspolitik	Eindeutige Vollzugsprobleme
91/533 Nachweis 30.6.1993	gering	24.7.1998 Rechtsverordnung	61	ja		kein ausreichender Druck
92/85 Mutterschutz 19.10.1994	gering	5.11.1999 Gesetz	61	nein	»enforcement« »management« »persuasion«	Probleme beim Arbeitsplatz-Assessment
93/104 Arbeitszeit 23.11.1996	gering	19.5.1994 Gesetz	–	nein ^a		
94/33 Jugendarbeitsschutz 22.6.1996	gering	8.11.1995 (in Kraft 10.2.1996) Gesetz	–	weitgehend		
96/34 Elternurlaub 3.6.1998	gering	5.11.1999 Gesetz	17	weitgehend	»management« »persuasion«	
97/81 Teilzeitarbeit 20.1.2000	gering	2.3.2001 Rechtsverordnung	14	ja		keine ausreichende Informationsbereitstellung

a Dieser Fall wird in Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber (2005) anders eingestuft, siehe Kapitel 3, Fußnote 25.

tation gleichzusetzen. In allen untersuchten Fällen mussten in einem zweiten Transpositionsschritt entweder verbliebene Umsetzungsmängel nachgebessert werden, oder es besteht weiterhin Anpassungsbedarf. Die Implementation konnte somit erst mit einjähriger (Teilzeitarbeitsrichtlinie), eineinhalbjähriger (Elternurlaubsrichtlinie) oder mehr als fünfjähriger Verspätung (Nachweis- und Mutterschutzrichtlinie) abgeschlossen werden.

Erklären lassen sich die auch nach einer ersten Umsetzung mangelhaft verbliebenen Transpositionen damit, dass die europäischen Vorgaben *im politischen System verarbeitet* wurden. EU-Standards werden nicht einfach übersetzt, sondern mit nationalen (Reform-)Interessen verknüpft. Dabei kommt es dann zu einer unvollständigen oder inkorrekten Umsetzung, wenn die Konflikte zwischen verschiedenen Akteuren (Teilzeitarbeitsrichtlinie) oder der Unwille der Regierung an einer Übernahme (Mutterschutzrichtlinie) zu groß sind. In drei Fällen ist die Nachbesserung auf supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik zurückzuführen (Nachweis-, Mutterschutz- und Elternurlaubsrichtlinie), allerdings kam es nur bei der Mutterschutzrichtlinie zu einem Vertragsverletzungsverfahren wegen inhaltlicher Mängel (»Enforcement«-Strategie). Bei der Arbeitszeit-, Jugendarbeitschutz- und Mutterschutzrichtlinie verbleibt Anpassungsbedarf. Teilweise wird dadurch bis heute die Anwendung korrekt transponierter EU-Standards behindert.

Hinsichtlich des Vollzugssystems ist interessant, dass die Informationsbereitstellung durch nichtstaatliche Akteure von der Europäischen Kommission dort gefördert wird, wo eine Nutzung der europäischen Rechte nur in geringem Maß nachgefragt wird. Dies lässt sich als »Persuasion«-Strategie in der Rechtsdurchsetzungspolitik charakterisieren, um über eine »logic of appropriateness« (March/Olsen 1989) den Einfluss der untersuchten EU-Richtlinien zu erhöhen.

Kapitel 4

Griechenland

Griechenland ist seit 1981 EU-Mitglied. Von Anfang an gehörte es hinsichtlich der Implementation von EU-Richtlinien zu den »southern laggards« (Colchester/Buchan 1990: 141). Studien zur Umweltpolitik führen dies vor allen Dingen auf das niedrige Niveau bestehender nationaler Standards und den allgegenwärtigen, aber gleichzeitig schwachen Staat zurück. Kommt es auch in der Sozialpolitik zu einem »Hinauszögern bis ins Unendliche«,¹ und welche Erklärungsfaktoren sind dafür ausschlaggebend?

4.1 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen

4.1.1 Regierungssystem

Griechenland ist verfassungsrechtlich dezentral aufgebaut, *de facto* handelt es sich aber um ein unitarisches und zentralistisches Land (Lijphart 1999: 189–194). Das politische System wird allgemein als parlamentarische Demokratie mit Dominanz des Premierministers charakterisiert (Lijphart 1999: 111–114). Die Macht der Exekutive gegenüber anderen Akteuren des politischen Prozesses ist im europäischen Vergleich sehr groß (Heywood/Wright 1997: 80). Formal ist diese Macht im Legislativprozess bei Gesetzen durch das Parlament und bei Rechtsverordnungen durch den Staatsrat eingeschränkt. Aber auch wenn der Staatsrat generell als Vetopunkt im griechischen politischen System gilt (Tsebelis

1 Der Ausdruck »nach griechischem Kalender« wird im Spanischen (»ad calendae grecas«) und im Französischen (»calendrier grecque«) verwendet, um das fortdauernde Aufschieben einer Angelegenheit zu beschreiben.

2002), übt er bei der Umsetzung von EU-Richtlinien höchstens verzögernden Einfluss aus.

Das Einkammer-Parlament (Vouli) gilt als schwach und ist nicht fähig, politische Kontrolle auszuüben. Der Einfluss einzelner Abgeordneter ist gering, der Fraktionszwang groß und die enge personelle Verquickung von Parlamentsmehrheit, Regierung und Regierungspartei schafft Abhängigkeiten (Zervakis 1999: 644). Vor diesem Hintergrund ist das Desinteresse vieler Abgeordneter am parlamentarischen Geschehen leicht verständlich. Das gilt auch für EU-Themen, denn außerhalb des Europaausschusses kommt es nur dann zu einer wirklichen Debatte, wenn sie breites gesellschaftliches und mediales Interesse erregen, beispielsweise bei der nach EU-Recht geforderten Streichung des Vermerks von Religionszugehörigkeit im Pass. Von wenigen Ausnahmen abgesehen begünstigt das mangelnde Interesse der Parlamentarier und die institutionelle Schwäche der Vouli ein Versanden der hier untersuchten Prozesse im Verwaltungsapparat: »Given the complicated and technical nature, EU draft acts are largely neglected« (Zervakis/Yannis 2001: 160).

Das griechische Verhältniswahlrecht mit Präferenzstimmen generiert in der Regel eine Einparteienmehrheit, die zwischen der sozialistischen Panellínio Socialistikó Kínima (PASOK) und der konservativen Néa Dimokratía (ND) alterniert. Obwohl traditionell auch einige kleine Parteien in der Vouli vertreten sind, wie zum Beispiel die antieuropäischen Kommunisten für Griechenland (KKE) und dort zusammen circa 20 Prozent der Sitze einnehmen, gibt es weder Koalitionspartner noch Minderheitsregierungen (für viele: Sotiropoulos 1995: 1–4). Sowohl in der PASOK als auch in der ND gibt es proeuropäische und euroskeptische Strömungen, sodass Europathemen nicht grundsätzlich entlang der Parteilinien diskutiert werden.² Die EU gilt (zumindest bei der wirtschaftlichen und politischen Elite) als Katalysator der griechischen Modernisierung und wird wie in Spanien und Portugal als Stabilisator der jungen Demokratie gesehen (Markou/Nakos/Zahariadis 2001). Im Untersuchungszeitraum war zunächst die ND unter Premier C. Mitsotákis an der Macht. Am 10. Oktober 1993 übernahm PASOK unter A. Papandréou die Regierungsgeschäfte. Dieser erkrankte schwer und trat am 16. Januar 1996 nach einer Regierungskrise zurück. Vom 22. September 1996 bis zum Ende des Untersuchungszeitraums war K. Simítis Premier.

2 Das war zur Zeit des EU-Beitritts anders, der nur von der damals regierenden ND befürwortet wurde (Moschonas 2001).

Für die Implementation von EU-Richtlinien spielt neben der Exekutive die Administration eine gewichtige Rolle; bei den hier untersuchten arbeitsrechtlichen Inhalten sind es die Abteilungen für Arbeitsbedingungen und Gesundheit, für administratives Arbeitsrecht und für Beziehungen mit Europa im Ministerium für Arbeit und Sozialversicherung (bis 1995 Arbeitsministerium). Gegebenenfalls kommen Fachressorts in anderen Ministerien, wie Maritime Angelegenheiten oder Landwirtschaft, hinzu. Zwischen den Ressorts kommt es oft zu Koordinationsproblemen. Hier trifft noch immer zu, was Langrod in den 1960er Jahren schrieb: Griechische Ministerien sind eine Summe isolierter Festungen (zitiert in: Spanou 2000: 165; vgl. Pridham/Cini 1994: 264–265).

Generell wird der Verwaltungsapparat als personell überbesetzt, ineffizient und unmotiviert beschrieben. Langwierige Verfahren, übertriebene Formalitäten, mangelnde Fachkenntnis, Klientelismus, parteipolitische Einflussnahme und Korruption sind an der Tagesordnung. In der Forschungsliteratur häufen sich kritische Beschreibungen der »*pathologie administrative grecque*« (Stephanou/Passas 1997: 242). Andere Autoren sprechen von der »*resigned acceptance of the low productivity and often dubious efficiency*« und einem »*general lack of initiative and dynamism*« (Kravaritou 1998: 60). Obwohl der EU-Beitritt und die Anstrengungen, die Konvergenzkriterien für die Wirtschafts- und Währungsunion zu erfüllen auch in der Administration zu Effizienzsteigerungen geführt haben, bleibt Griechenland in dieser Hinsicht das Schlusslicht Europas (Hope 2002).

Der griechische Staat gilt als allgegenwärtig, gleichzeitig aber als schwach. Diese Schwäche trotz Größe begründet sich in einer Zweiteilung innerhalb der einzelnen Ministerien. Auf der einen Seite steht die große Zahl einfacher Amtsträger, die mit der laufenden Verwaltung betraut sind. Auf der anderen Seite besetzen einige wenige »politische« Beamte hohe Posten in den Ministerien; sie sind Mitglieder der jeweiligen Regierungspartei (vgl. Sotiropoulos 2004: 410). Nur wenn beide Ebenen koordiniert und im Konsens handeln, funktioniert der Gesamtapparat. Dies hat für den Prozess arbeitsrechtlicher Regulierung und damit für die Implementation der hier untersuchten EU-Richtlinie im Mitgliedstaat zwei Implikationen: Erstens sollten durch personelle Diskontinuitäten zwischen EU-Entscheidungsfindung, Transposition und Durchsetzung interpretatorische Probleme größer sein als in Ländern mit hoher personeller Kontinuität (zum Beispiel Belgien). Das persönliche Interesse des zuständigen Beamten an der Richtlinie sollte hingegen relativ kleiner sein (vgl. Stephanou/Passas 1997: 255; Spanou 1998: 474). Zweitens zeigt sich Folgendes: Ist das Thema nicht ausreichend relevant, um die Aufmerksamkeit der politischen Spitze im Ministerium zu erre-

gen, dann wird der Prozess auf der unteren Ebene verwaltet. Gleichzeitig und von der Umsetzung abgetrennt können politische Prozesse zu ähnlichen Themen auf höherer Ebene laufen (GR15, GR5: 185–188). In den Fallstudien werde ich zeigen, dass die Transposition der hier untersuchten Standards nur selten auf der politischen Verwaltungsebene stattfand.

4.1.2 Sozialpartner

Arbeitnehmer sind über die repräsentativen Gewerkschaften Geniki Synomospondia Ergaton Ellados (GSEE, gegründet 1918) und im öffentlichen Sektor über Anotati Diikisis Enoseos Demosion Ypallilon (ADEDY, seit 1945) vertreten; Arbeitgeber über den Dachverband Ellinikon Viomichanion (ursprünglich SEV, gegründet 1907). Nichtstaatliche Akteure und damit auch die Sozialpartner gelten in Griechenland aufgrund historischer (Diktatur) und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen (kaum industrielle Massenproduktion, 90 Prozent der privaten Betriebe sind KMU) als schwach (vgl. Putnam/Leonardi/Nanetti 1993; Zervakis 1999: 660). Der gewerkschaftliche Organisationsgrad im privaten Sektor ist mit 28 Prozent niedrig.³ Kollektivverträge sind ohnehin für alle Arbeitnehmer wirksam (*erga omnes*). Abkommen auf betrieblicher Ebene waren lange Zeit verboten. Traditionell gibt es keine intermediären Institutionen zum Interessenausgleich zwischen den Sozialpartnern. Konflikte in den industriellen Beziehungen werden häufig mit grundsätzlichen politischen Fragen verquickt und verhindern konzertierte Reformen (Katrougalos/Lazaridis 2003: 192). Wie für die Verwaltung gilt auch für die Sozialpartner, dass die parteipolitische Einflussnahme groß ist, sie gelten innerhalb des politischen Systems eher als Transmissionsriemen der Regierungsparteien, denn als eigenständig auftretende Akteure (siehe zum Beispiel Schmitter 1995: 304; Kritsantonis 1998: 519).

Grundsätzlich wird Arbeitsrecht primär vom Staat geschaffen. Der Arbeitsmarkt ist wie in anderen südeuropäischen Ländern hoch reguliert und das bestehende Regelwerk wird in der Fachliteratur als uneinheitlich, überspezifisch und gleichzeitig unterdeterminiert beschrieben (Kravaritou 1998: 62). Freie Kollektivverhandlungen sind zwar konstitutionell garantiert, aber es gibt keine Tradition

3 Im öffentlichen Sektor liegt er hingegen bei 78 Prozent (<http://www.trav.ucl.ac.be/partnaires/gr-7.html>).

verhandelter Gesetzgebung, wie zum Beispiel in Belgien. Die späten 1980er und 1990er Jahre gelten als Umbruchphase der industriellen Beziehungen in Griechenland (EIRR 1998, N°295: 31; Petroglou 2000: 5). Obwohl letztlich nicht zu determinieren ist, ob und wie sich die industriellen Beziehungen unter Abwesenheit des europäischen Integrationsprozesses entwickelt hätten, so wird in der Literatur weitgehend die Meinung vertreten, dass die EU der Ausgangspunkt relevanter Veränderungen war.

Zwei Mechanismen haben eine Rolle gespielt: Einerseits bereiteten inhaltliche Vorgaben der EU-Richtlinien zu Betriebsräten und Sicherheits- und Gesundheitsdiensten den Weg für Verhandlungen auf betrieblicher Ebene (eingeführt mit Gesetz 1876/1990). Andererseits wurde ein normativer Diskurs über den Nutzen des Sozialen Dialogs als Form von »good governance« initiiert (für viele Kravaritou 1998: 70; Ioannou 2000: 221). Kollektivverhandlungen, besonders das EGSSE, wurden wichtiger für die Gestaltung der arbeitsrechtlichen Politik, weil darin auch andere Inhalte als die traditionellen Abschlüsse von Lohn und Arbeitszeit verhandelt wurden. Ein Beispiel sind Gleichstellungsfragen. Auch rahmte der Staat die von den Sozialpartnern ausgehandelten Standards im Nachhinein mehrfach mit einem Gesetz ein. Schließlich haben sich die industriellen Beziehungen in dieser Zeit institutionell verändert. Es wurden eine Reihe tri- und bipartistischer Organisationen ins Leben gerufen: das Nationale Arbeitsinstitut/EIE, die Stelle für Mediation und Schlichtung/OMED, der Wirtschafts- und Sozialausschuss/OKE, das Nationale Zentrum für Berufliche Bildung/EKEP und das erste bipartistische Organ Griechenlands, das ELINYAE (EIRR, 1998, N°295: 32). Sie erweitern den Kreis der fest an den politischen Prozessen beteiligten Akteure dauerhaft. Die Relevanz der neuen intermediären gesellschaftlichen Institutionen und der inhaltlichen Neuausrichtung bestehender Instrumente für die Umsetzung europäischer Richtlinien wird in den folgenden Kapiteln analysiert.

4.1.3 EU-Entscheidungsfindung

Lange Zeit wurde der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene wenig Bedeutung beigemessen. Es gab keine oder nur schlecht funktionierende Strukturen, um griechische Interessen zu koordinieren und wirkungsvoll zu vertreten. Auch hier wurden wie auf nationaler Ebene relevante Posten eher nach Parteipräferenzen oder persönlichen Präferenzen besetzt, als nach der Eignung der Person

für eine erfolgreiche Verhandlungsführung in Brüssel. »As a result there are people in charge with no knowledge of the subject whatsoever or that cannot even speak a foreign language« (der ehemalige Europaminister Pangalos, zitiert in Tsinisizelis 1996: 220). In der Konsequenz wurden nicht nur die eigenen Interessen ungenügend vertreten. Oft wurden der Anpassungsbedarf und die damit verbundenen finanziellen Kosten unterschätzt. Das trifft auch auf den arbeitsrechtlichen Bereich zu, wie ein Interviewpartner für die EU-Richtlinien zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz betonte (GR5: 708–710, GR4: 156–162). Inzwischen versucht man, diesem Problem entgegenzusteuern, unter anderem um die spätere Implementation zu erleichtern. 1993 wurde ein interministerieller Ausschuss für Europaangelegenheiten eingerichtet und seit dem Regierungsantritt von K. Simítis Ende 1995 wird der Europapolitik insgesamt größere Relevanz beigemessen (Spanou 2000: 173; Markou/Nakos/Zahariadis 2001: 228).

Auf technischer Ebene ist das Außenministerium für die Koordination nationaler Politiken und die Kooperation mit der Ständigen Vertretung in Brüssel zuständig.⁴ Wie in anderen Mitgliedstaaten handelt es sich um das Nadelöhr für alle offiziellen Kontakte nach Brüssel (vgl. SGCI in Frankreich oder SEAE in Spanien). Steht in Brüssel die Verhandlung einer EU-Richtlinie auf dem Programm, dann legt das Außenministerium in wöchentlichen Treffen mit den zuständigen Ministerien die nationale Position und die Verhandlungslinien für den COREPER fest. Dabei kommt es immer wieder zu Kompetenzkonflikten, besonders zwischen dem Außenministerium, dem Nationalen Wirtschaftsministerium und dem Büro des Premiers (Stephanou/Passas 1997: 253). Im Ausgleich für die lange offizielle Informationskette über viele Hierarchieebenen haben sich in der Praxis parallele Informationskanäle zwischen den zuständigen Ministerien und der Ständigen Vertretung oder sogar direkt mit der Kommission in Brüssel entwickelt, die während der Verhandlungs- und Umsetzungsphase genutzt werden (GR6: 347–352).

Die Verhandlungen werden in frühen Stadien häufig von Beamten der Ständigen Vertretung geführt, erst spät oder bei hoher politischer Priorität reisen politische Vertreter aus dem federführenden Ministerium aus Athen an (GR1: 180–184). Sie treffen die Entscheidung häufig abgekoppelt von den Interessen ande-

4 Im Außenministerium gibt es seit 1980 ein Generaldirektorat, das für Europaangelegenheiten in den verschiedenen Politikfeldern zuständig ist (keine inhaltliche Betreuung) und seit 1986 eine Abteilung für juristische Europafragen (ENYEK).

rer Ressorts und der Expertise national zuständiger Beamten (Spanou 2000: 171–172). Dies geht auf Kosten einer breiteren, strategischen Verhandlungsführung. Eine Ausnahme zeigte sich in den untersuchten Fällen lediglich für die Phasen der griechischen Ratspräsidentschaft (1/1994). Damals hat der verhandelnde Minister über den Horizont einzelner »issues« hinaus agiert, zum Beispiel bei der Jugendarbeitsschutz- und Arbeitszeitrichtlinie. Noch weniger Einfluss können die später betroffenen gesellschaftlichen Interessen nehmen. Griechische Gewerkschaften sehen sich nur über den EGB in der EU-Entscheidungsfindung repräsentiert. Die eigene Verwaltung oder Regierung stellt für sie keinen Zugangskanal dar (GR9: 122–125).

4.1.4 Umsetzungsprozess

Die für die EU-Entscheidungsphase genannten nationalen Akteure sind weiter auch für den Umsetzungsprozess relevant. Sie werden durch das Nationale Wirtschaftsministerium ergänzt. Zusammen mit dem Außenministerium bildet es eine »coordination dyarchique« im Umsetzungsprozess (Anastopoulos 1988: 244). Die Kompetenzen sind so aufgeteilt, dass das Außenministerium Griechenland während der Umsetzungsphase nach außen vertritt, zum Beispiel bei Vertragsverletzungsverfahren, während das Nationale Wirtschaftsministerium für interministerielle Koordination und Management bei der Durchführung des Umsetzungsprozesses im Inneren sorgt. Dort wird von einer ressortunabhängigen Stelle die Passgenauigkeit supranationaler und nationaler Regeln überprüft (GR13: 74–75). Diese Kontrollen sollten allerdings nicht überschätzt werden. Die Zuständigkeit für alle EU-Maßnahmen verteilt sich auf die Schultern zweier Beamter. Ihre Expertise über spezifischen nationalen Rechtsbestand oder Auslegungen der EU-Texte ist begrenzt. Der Umsetzungsprozess selbst liegt beim inhaltlich zuständigen Ministerium, auch wenn manchmal Vertreter des Nationalen Wirtschaftsministeriums an den Umsetzungsverhandlungen teilnehmen (GR12: 37–40, GR13: 103–104).

Richtlinien können über Gesetze, Ministerialerlasse oder Präsidialdekrete (Verordnungen) umgesetzt werden. Ministerialerlasse müssen lediglich vom Nationalen Wirtschaftsministerium gegengezeichnet werden. Präsidialdekrete müssen vom Staatsrat geprüft werden. Wenn man von den Bereichen absieht, in denen konstitutionell eine gesetzliche Regelung vorgeschrieben ist, werden EU-Richtlinien »zu 99 Prozent mit Präsidialdekreten transponiert« (GR1: 66–67; Zervakis/

Yannis 2001: 158 nennt als absoluten Wert 75 Prozent).⁵ Auch bei Instrumenten nationalen Ursprungs hat in den 1990er Jahren die Zahl nichtparlamentarischer Verordnungen deutlich zugenommen. Die Wahl der Transpositionsinstrumente entspricht also einem nationalen Trend. Aus funktionaler Sicht spricht für die Wahl eines Dekrets als Umsetzungsinstrument, dass der Transpositionsprozess schneller abgewickelt werden kann als in einem legislativen Verfahren. In der zahlenmäßigen Übermacht der Umsetzungen über Verordnungen spiegelt sich aber auch ein spezifisches Implementationsverständnis, das wiederum Konsequenzen für die gesellschaftliche Akzeptanz der Regelung und ihre Anwendung hat. So zielt die »sozusagen Kopie« (GR12: 157, eigene Übersetzung) europäischer Vorgaben durch die Verwaltung nicht auf die Integration der europäischen Vorgaben in den nationalen Regelungsbestand, sondern auf die Erfüllung der Transpositionspflicht. Politische Institutionen und mit ihnen eine breite Diskussion oder Interesseneinbindung bleiben in der Regel außen vor.

Erklären lässt sich dieses Phänomen auf mehrfache Weise: Erstens ist die gesellschaftliche Beteiligung auch bei nationalen Regelungen gering, man folgt also weitgehend dem nationalen Muster. Zweitens teilt die Mehrzahl der Akteure die Einstellung, dass sich eine Partizipation nicht lohnt, weil die Vorgabe aus Brüssel ohnehin keinen Spielraum bei der Transposition lässt, sondern ein »fait accompli« darstellt (Anastopoulos 1988: 252):

Das Arbeitsministerium bereitet das Dekret vor, der Präsident unterschreibt es, es gibt keine Diskussion im Parlament, es passiert ganz einfach, ohne große Reibungen. ... Wenn es eine europäische Richtlinie ist, die das so vorsieht, kann man kaum etwas machen. Es hat keinen Sinn, darüber zu streiten. Man kann die Richtlinie nicht ändern, deswegen gibt es keine große Aufregung. ... Es steht also nicht zur Debatte, Konflikte bei der Transposition auszutragen. Da wird einfach *übersetzt*, die *Umsetzung* erfolgt dann später, im nächsten nationalen Gesetz. (GR15)

Und drittens liegt es durchaus im Interesse der Regierung, dieses Verfahren beizubehalten. Durch die scheinbare Notwendigkeit einer bestimmten Form der Übernahme werden andere Interessen und die Möglichkeit eines Vetos von vorneherein ausgeblendet (vgl. GR9: 240–243).

5 Im Kontext des EU-Beitritts war die Exekutive mit Vollmachten zur eigenständigen Umsetzung ausgestattet worden, um die Übernahme des »acquis communautaire« zu beschleunigen (1979 bis 1981). Faktisch wurde der in dieser Zeit geprägte Transpositionsmodus auch nach dem Beitritt beibehalten und mit Gesetz 1338/83 rechtlich verfestigt (Anastopoulos 1988 236–241).

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die Sozialpartner eine verschwindend geringe Rolle bei der Implementation der hier untersuchten EU-Richtlinien spielen. Sie werden erst dann und meist nur informell konsultiert, wenn das zuständige Ministerium einen fertigen Entwurf vorliegen hat, »nur um ein Alibi zu haben« (GR9: 989–990, eigene Übersetzung), wie ein Gewerkschaftsvertreter kritisiert. Ausnahmen bilden die neu gegründeten tripartistischen Institutionen (GR1: 81–119). Generell schränkt das Verständnis der Umsetzung als Übersetzung auch bei den Sozialpartnern den empfundenen Handlungsspielraum ein. Im Sinne eines umfassenden Implementationsprozesses, der Anwendung und Vollzug inkludiert, ist ein solches Umsetzungsverständnis problematisch. Weil subnationale Interessen nicht eingebunden werden, ist davon auszugehen, dass sie weniger Kenntnis über die Regelung und kaum Eigeninteresse an der Verbreitung der Inhalte haben. Außerdem sollten die Inhalte weiter von spezifisch griechischen Besonderheiten und Problemen entfernt sein als bei einer Integration der europäischen Vorgaben in den nationalen Regelungsbestand. Insgesamt sind mehr Probleme bei Anwendung und Vollzug zu erwarten. Besonders in den Fällen, wo parallel zu dem Transpositionsinstrument eine unabhängige nationale Regelung existiert, ist zu erwarten, dass die Wirkung der europäischen Regelung verhältnismäßig gering bleibt.

Trotz der »Fast-Track«-Umsetzungsmaßnahmen in großer textlicher Nähe zu den EU-Richtlinien kommt es oft zu Verzögerungen im Umsetzungsprozess. Dies ist in erster Linie mit allgemeinen Problemen des politisch-administrativen Systems zu begründen. Umsetzungsprozesse über Dekrete sind relativ unabhängig von politischen Zyklen und tagespolitischen Entscheidungen, nicht aber von Kooperationsproblemen zwischen den zuständigen Ministerien (GR5: 720–723, GR12: 275–276). Innerhalb der einzelnen Ministerien wird eine zügige Umsetzung vor allen Dingen durch die administrative Ineffizienz und geringe Motivation der Beamten verzögert.⁶ Ein wichtiger Erklärungsfaktor ist somit die Schwierigkeit, den Transpositionsprozess überhaupt in Gang zu bringen (GR12: 53–54). Hier kommt der Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission große Bedeutung zu. Die erste Stufe eines Vertragsverletzungsverfahrens beendet diesen Stillstand häufig und wird damit zum Ausgangspunkt des Umsetzungsprozesses.

⁶ Diese institutionellen Mängel sollten bei explizitem Interesse an einer Regelung jedoch überwunden werden können. Im Einzelfall kann sich also durchaus Opposition hinter der Verzögerung verbergen.

Neben der Druckausübung weist die Durchsetzungspolitik der Europäischen Kommission in Griechenland viele Managementaspekte auf. Aus Sicht der Europäischen Kommission liegen die Hauptursachen der Transpositionsprobleme, über alle Politikfelder hinweg, in der mangelhaften Koordination zwischen dem Außenministerium und dem Nationalen Wirtschaftsministerium sowie in funktionalen Mängeln in der interministeriellen Koordination (Commission Européenne 2001: 167). In der Konsequenz wird die Zusammenarbeit der verschiedenen nationalen Akteure durch regelmäßige Treffen mit Beamten der Europäischen Kommission in Griechenland (»réunions-paquets«) überwacht und animiert (GR4: 630–634, GR12: 193–212). Dass dies nicht immer erfolgreich ist, zeigen die Fallstudien.

4.1.5 Rechtsdurchsetzungspolitik

»It has long been known that, in Greece, the existence of labour legislation does not necessarily mean that it is implemented, or implemented fully« (Kravaritou 1999: 91). Angesichts der offensichtlich großen Lücke zwischen dem Gesetzestext und der Realität der Anwendung (auch bei EU-Standards: Tsinisizelis 1996: 224) wird es im Folgenden darum gehen, signifikante Schwächen des Vollzugsystems gewissermaßen als Brückenstück zwischen beiden zu benennen.

Das Arbeitsinspektorat ist für die Durchsetzung des Arbeitsrechts in allen Sektoren verantwortlich. Selbstständig Beschäftigte sind ausgenommen. Auch im öffentlichen Sektor wird nur in öffentlichen Krankenhäusern und bei einem Teil der öffentlich Angestellten kontrolliert. Da mit der Umsetzung der EU-Richtlinien auch im öffentlichen Sektor Arbeitsplatz-Assessments und Kontrollen erforderlich wurden, sagte ein nationaler Experte mittelfristig einen Konflikt mit den supranationalen Institutionen in Brüssel voraus: »Wenn man für dieses Problem den Staat vor den EuGH bringt, dann wird er verurteilt, das steht fest« (GR5: 452–453).

Im Untersuchungszeitraum gab es zwei Reformen des griechischen Vollzugsystems. 1992 wurde die Arbeitsinspektion im Rahmen allgemeiner Dezentralisierungsmaßnahmen auf Präfektorebene angesiedelt und in 55 regionale Büros verteilt. Zum 1. Juli 1999 wurde das Kontrollorgan in eine Behörde des Arbeits- und Sozialministeriums (SEPE) rezentralisiert (Gesetz 2639/1998). Die Ausführung der Kontrolltätigkeit erfolgt jetzt über 76 im ganzen Land präsenste Sozialinspektionen. 31 Präventionszentren (KEPEKs) konzentrieren zudem in den Re-

gionen technische Expertise über die Bandbreite von Ingenieuren, Chemikern, Medizinerinnen und Hygienikern (GR8: 176–195). Neben den strukturellen Neuerungen wurde die nationale Durchsetzungspolitik einer internen und sozialen Kontrolle unterstellt. Dazu gehört auch die neu eingeführte statistische Erfassung der Inspektionsaktivität durch die Zentrale (GR8: 35–36 und 162–165). Zuvor erschwerte die – ohne systematisches Wissen um die tatsächliche Lage – desorientierte Planung eine adäquate Antwort auf konkrete Probleme in einzelnen Sektoren oder Bereichen. Jetzt bestimmt ein tripartistischer Lenkungsausschuss (CSMLI) anhand der Risikohöhe in Betrieben oder Sektoren sowie neuen und zukünftigen Gesetzen die Arbeitspläne.

Noch ist das Reformziel einer kohärenten und effizienten Vollzugspolitik nicht erreicht (GR5: 351–352, GR9: 1039–1059) und im April 2003 wurde per Gesetz eine erneute Reorganisation beschlossen (EIRR, 2003, N°352: 8).⁷ Beispielsweise lag bei den Interviews im März 2001 noch keine Programmplanung für das laufende Jahr vor (vgl. EIRR, 1999, N°309: 8). Das Versprechen der Regierung, die Zahl der Inspektoren signifikant zu erhöhen, wurde nur schleppend erfüllt, sodass nur 400 der versprochenen 800 Neueinstellungen erfolgt waren. Das SEPE gilt bis heute als »short-staffed« (Seferiades 2003: 198). Hinzu kommt, dass die im europäischen Vergleich hohe Ratio von 26,7 Inspektoren auf 100.000 abhängig Beschäftigte mit Vorsicht zu beurteilen ist.⁸ Personelle Ressourcen allein sagen wenig über die Kontrolltätigkeit und die Effizienz des Vollzugs aus. Die grundsätzliche Fähigkeit des griechischen Vollzugssystems, mittels administrativer oder rechtlicher Sanktionen, die von circa 150 bis 8.800 Euro reichen, gezielt Druck auszuüben (GR3: 269–297), ist durch die Kontrollpraxis eingeschränkt. Die Inspektoren verbringen nur einen geringen Teil ihres Arbeitsvolumens mit proaktiven Kontrollen. Eine aktive Überprüfung der Anwendung

7 Dass die Reform von Regierungsseite mit wenig Enthusiasmus betrieben wird, lässt sich mit einem Blick auf den Entscheidungsprozess erklären. Die Konstitution des SEPE in seiner jetzigen Form ist auf ein Koppelgeschäft zurückzuführen, mit dem die Zustimmung der Gewerkschaften zu Gesetz 2639/98 erkaufte wurde (siehe Arbeitszeitrichtlinie). Für die Regierung, so die Einschätzung eines Gewerkschaftsvertreters, hat das Funktionieren des SEPE keine hohe Priorität (GR9: 1064–1069).

8 Es gibt 322 Sozialinspektoren (zuvor: Verwaltungsinspektoren), die bei den hier untersuchten EU-Richtlinien für Arbeitszeit, Teilzeitarbeit und individuelle Arbeitsrechte verantwortlich sind, und 294 technische Inspektoren und Inspektoren für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Zahlen für 2003, berechnet auf 2.305.000 abhängig Beschäftigte, OECD 2001: 163).

allgemeinen Arbeitsrechts findet kaum statt (GR9: 357–359). Auch die Informationspolitik, bei der die Inspektoren in ihren Büros sitzen und interessierte Arbeitnehmer und Arbeitgeber beraten, ist rein reaktiv (vgl. GR3: 68–80, GR8: 365–373). Das Vollzugssystem ist in dieser Hinsicht ineffizient.

Die Rolle der Sozialpartner als aktive Vollzugsakteure ist gering. Zwar ist der Rechtsbeistand der Gewerkschaften für Arbeitnehmer gut ausgebildet, ihr Interesse konzentriert sich aber auf klassische Fragen der industriellen Beziehungen oder Kritik an der Vollzugspolitik der Regierung (vgl. Soumeli 2002). Daher sind es neben den staatlichen Vollzugsakteuren im SEPE in erster Linie halb- und nichtstaatliche Akteure, die eine bessere Anwendung des Arbeitsrechts, besonders bei der Informationsbereitstellung, fördern. Es handelt sich meist um junge Institutionen, die oft in Kooperation mit der EU entstanden sind:

- Greek Council for Safety and Health at Work (SYAE): tripartistischer Rat für Sicherheit und Gesundheitsschutz, 21 Mitglieder, gegründet 1985, jedoch erst mit der Umsetzung der EU-Rahmenrichtlinie Sicherheit und Gesundheitsschutz 1995 funktionstüchtig, politische Prioritätensetzung und verpflichtende Konsultation bei allen Gesetzesvorlagen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz;⁹
- Hellenic Institute for Occupational Health and Safety (ELINYAE): Institut für Gesundheit und Sicherheit, erste bipartistische Institution Griechenlands, 1993 gegründet, technische und wissenschaftliche Unterstützung der Wirtschaft für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Finanzierung primär über EU-Gelder (GR5: 770–778; EIRR, 1998, N°295: 32; Spyropoulos 2000: 3);¹⁰
- Centre for Occupational Health and Safety (KYAE): Zentrum für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz im Arbeitsministerium, nationaler »focal point« der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz/Bilbao, technische Unterstützung der Arbeitsinspek-

9 Ein Großteil der Arbeit des SYAE bezieht sich auf den Transpositionsprozess. Teile seiner Aktivitäten erstrecken sich aber über Durchführungsverordnungen bis in den Anwendungsbereich.

10 Der Leiter ist ein im deutschen Hochschulsystem ausgebildeter Medizinprofessor, der zur Gründung des Institutes nach Griechenland zurückkehrte; auch das technische Personal wurde teilweise in Deutschland ausgebildet (GR5: 86–88). Der Fokus liegt auf Evaluierung von Anwendungsmängeln im Arbeitsschutz, der Verbesserung der Anwendung durch Ausbildung und aktive Informationsbereitstellung.

- tion und in Absprache mit dem SEPE auch aktive Kontrolltätigkeit (GR1: 123–129, GR8: 494–497);
- Research Centre for Gender Equality (KETHI): Athener Think-Tank mit vier dezentralen Beratungsstellen für Gleichstellungsfragen, gegründet 1994, teil-finanziert mit Geldern der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission, füllt Lücken im Vollzugssystem bei Gleichstellungsfragen (GR14; <http://www.kethi.gr/english/indexen.htm>).

Erwähnenswert ist außerdem die Einrichtung eines Hochschullehrstuhls für Public Health (GR5: 92–113). Dieser Lehrstuhl ist eine Reaktion auf den zunehmenden Bedarf an Sicherheitsingenieuren und Arbeitsmedizinern, um die in den EU-Richtlinien zu Sicherheit und Gesundheitsschutz geforderten Arbeitsplatz-Assessments und Risikobeurteilungen durchzuführen. Hier wurden im Jahr 2000 550 Fachkräfte ausgebildet. Die verbindlichen Standards der EU-Richtlinien ziehen eine ganze Reihe von Änderungen nach sich, die über den Bereich des eigentlichen Anpassungsbedarfs hinausgehen (Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2004a: 122–123). Mag die SEPE-Reform durch nationale Umstrukturierungsinteressen angestoßen worden sein, so sind die hier aufgezählten Institutionen auch eine Antwort auf Anforderungen aus Brüssel. Besonders die Vollzugsakteure ELINYAE, KYAE, KETHI, in geringerem Maße auch SYAE und der Lehrstuhl, erhalten ihre institutionelle Form ganz oder teilweise durch direkten oder indirekten Einfluss aus Brüssel.

Die Durchsetzungspolitik der supranationalen Ebene umfasst im Fall Griechenlands somit Anwendung und Vollzug. Die Regelbefolgung im Mitgliedstaat wird nicht nur über Druck, sondern auch über Management in Form fachlicher und finanzieller Unterstützung verändert (zum Beispiel GR4: 633). Es soll jedoch nicht der Eindruck entstehen, dass dies angesichts der grundlegenden Probleme und Ineffizienzen des griechischen Vollzugssystems im Untersuchungszeitraum, namentlich die unzureichend qualifizierten Inspektoren, durch andauernde Reformen eingeschränkte Steuerungsfähigkeit und die unzureichende Informationsbereitstellung, die Anwendung der hier untersuchten EU-Standards sicherstellen kann. Vielmehr stellt die ökonomische (viele KMU) und geographische Beschaffenheit (viele Inseln) des Mitgliedstaats besondere Anforderungen an das Vollzugssystem, auf die keine zufrieden stellenden Antworten gegeben wurden.

4.2 Umsetzung der Richtlinien in Griechenland

4.2.1 Nachweisrichtlinie: Fristsetzungsschreiben als Initiator eines unspektakulären Implementationsprozesses

Die europäische Richtlinie zur Nachweispflicht bricht mit einer arbeitsrechtlichen Tradition Griechenlands. Sie erfordert Änderungen mittlerer Größe. Trotzdem ist die mehr als einjährige Verspätung nicht auf Opposition im Transpositionsprozess zurückzuführen. Vielmehr ist dieser erste Fall ein Beispiel für die typischen Implementationsprobleme, die entstehen, wenn das Desinteresse nationaler Akteure auf administrative Ineffizienzen trifft.

Als Griechenland am 14. Oktober 1991 für die Annahme der Nachweisrichtlinie stimmte, war der grundlegende Gedanke der EU-Richtlinie dort fremd: »Es gab überhaupt keine Tradition schriftlicher Arbeitsverträge« (GR15; Ausnahme: Maritimsektor). Obwohl einzelne Standards der EU-Richtlinie in der Praxis durch andere rechtliche oder tarifvertragliche Bestimmungen abgedeckt waren, musste mit der Transposition grundsätzlich arbeitsrechtliches Neuland betreten werden. Dazu wurden Anpassungen mittlerer Größe vorgenommen (EIRR, 1991, N°206: 27). Präsidialdekret 156/1994 schließt am 2. Juli 1994 den Anpassungsbedarf. Viele EU-Standards werden darin fast wörtlich ins Griechische übersetzt (GR2: 80–83, GR2: 67–71; Koniaris 2002: 126–127; für Details siehe Hartlapp 2004: 267–269).¹¹

Für die mehr als einjährige Verspätung gab es nach Ansicht der zuständigen Ministerialbeamtin im Arbeits- und Sozialministerium keinen spezifischen Grund (GR7: 87–97). Der langjährige Stillstand zu Beginn des Implementationsprozesses entstand durch das mangelnde Interesse an einer Umsetzung vor dem Hintergrund grundsätzlicher bürokratischer Hindernisse in der schwerfälligen griechischen Verwaltung (GR9: 774–786). Der Transpositionsprozess wurde erst durch ein Fristsetzungsschreiben der Europäischen Kommission wegen Nichtnotifizierung im August 1993 initiiert. Obwohl den Unternehmen durch den administrativen Aufwand geringe zusätzliche Kosten entstanden, zeigten sie sich gegenüber der neuen Regelung genauso indifferent wie die Gewerkschaften (GR15). Die Umsetzung konnte schnell und unproblematisch abgeschlossen werden, sodass es nicht zu einem andauernden Konflikt mit der Europäischen Kommission kam.

11 Veröffentlicht im Amtsblatt Eft N°102 am 5. Juli 1994, S. 1359.

Trotzdem ist das grundlegende Desinteresse auch über die Transposition hinaus problematisch für die korrekte Implementation der Nachweisrichtlinie, denn die Anwendung bleibt bisher unzureichend. Gewerkschaftsvertreter führen dies auf mangelnden staatlichen Vollzug zurück (GR9: 375–401 und 1017–1024), während die staatliche Arbeitsinspektion die Anwendung wegen der geringen Umstände und Anpassungskosten als unproblematisch darstellt (GR3: 37–51). Weder Gewerkschaften noch die Arbeitsinspektoren bemühen sich um Informationsbereitstellung und aktive Aufklärung über die neuen Rechte. In der Konsequenz kennen die Arbeitnehmer ihre Rechte nicht und es wird ihnen kaum möglich sein, diese gegebenenfalls einzufordern. Die passive Haltung der Vollzugsakteure in der Durchsetzungspolitik führt dazu, dass die Anwendung gerade dort eingeschränkt bleibt, wo die Richtlinie zu einer wesentlichen Verbesserung der Informationslage der Arbeitnehmer beitragen könnte: in kleinen und mittleren Unternehmen ohne Personalabteilung.

Fazit: Trotz der qualitativ neuen Einführung der schriftlichen Nachweispflicht handelt es sich um einen weitgehend unspektakulären Umsetzungsprozess. Nach anfänglichem Stillstand kam der Umsetzungsprozess erst durch supranationale Durchsetzungsmaßnahmen in Gang. Die Anwendung der Inhalte der EU-Richtlinie kann in Griechenland nicht für alle Arbeitnehmer sichergestellt werden, weil nationale Vollzugsakteure die Adressaten nicht ausreichend und proaktiv über die neuen Rechte informieren. Insgesamt ist die Implementation in allen Phasen durch Desinteresse der nationalen Akteure an den europäischen Standards gekennzeichnet.

4.2.2 Mutterschutzrichtlinie: Unpünktliche Umsetzung durch Reformstau

Bei dieser Richtlinie entstand Anpassungsbedarf mittlerer Größe. Die mehrjährige Verzögerung ist in großen Teilen auf Ineffizienz der Verwaltung zurückzuführen. In einer späteren Phase des Prozesses kam ein Reformstau hinzu, der trotz zunehmenden Durchsetzungsdrucks der supranationalen Ebene nicht aufgelöst werden konnte, sodass die Umsetzung erst mit großer Verspätung erfolgte.

Als die PASOK-Regierung am 19. Oktober 1992 der europäischen Mutterschutzrichtlinie zustimmte, entstand damit Anpassungsbedarf mittlerer Größe. Das griechische Arbeitsrecht sicherte 15 Wochen Mutterschutzurlaub bei 100 Prozent Lohnfortzahlung sowie umfassenden Kündigungsschutz. Gefährliche, in

einer detaillierten Liste aufgeführte Tätigkeiten und Nacharbeit in der Industrie¹² waren für schwangere Frauen verboten (EIRR, 1989, N°168: 13–19; Agallopoulou 1999: 255–267; Koukiadis 1997: 367–400). Der hohe Schutz für Schwangere und Stillende in Griechenland ist ein weiteres Beispiel dafür, dass das arbeitsrechtliche Sicherungsniveau in den südlichen Mitgliedsländern entgegen allgemeiner Einschätzungen nicht immer hinter dem europäischen Durchschnitt zurückliegt. Anpassungsbedarf entstand hingegen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz, denn hier existierten, von den absoluten Verboten abgesehen, keine Bestimmungen.¹³ Des Weiteren gab es keine bezahlte Arbeitsfreistellung für Vorsorgeuntersuchungen und auch die freie Festsetzung der Leistungshöhe durch die Versicherungsanstalt IKA entsprach nicht den europäischen Vorgaben.

Eine erste Umsetzung erfolgte erst annähernd fünf Jahre nach der Annahme.¹⁴ Da es sich dabei um ein Präsidialdekret der Regierung handelte, scheint eine politische Blockade des Umsetzungsprozesses als Erklärung für die Verspätung wenig plausibel. Zudem hatte die PASOK-Regierung der EU-Richtlinie selbst ohne Vorbehalte zugestimmt. Auch Einigungsschwierigkeiten mit dem Verteidigungsministerium über die Inklusion der Armee in den Anwendungsbereich (GR1: 173–178) reichen nicht aus, um den mehrjährigen Stillstand zu erklären. Vielmehr führte Desinteresse in Verbindung mit administrativer Ineffizienz sowie die für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Sozialversicherungsleistungen und Gleichstellungsfragen zerstreuten und zudem unklaren Verantwortlichkeiten¹⁵ dazu, dass die Transposition überhaupt nicht in Angriff genommen wurde. Erst ein Fristsetzungsschreiben der Europäischen Kommission wegen Nichtnotifizierung von 1995 wurde (vermutlich) zum Anstoß des Umsetzungsprozesses. Trotzdem kam es auch noch zu einer mit Gründen versehenen Stel-

12 Obwohl Griechenland nach dem Stoeckel-Urteil des EuGH (Rs. C-345/89, siehe Annex) von der ILO-Konvention N°89 zurückgetreten war und in der Praxis eine Reihe von Ausnahmemöglichkeiten existierten (GR14), bestand laut nationalem Gesetz noch immer ein Nachtarbeitsverbot für Frauen in der Industrie. 1994 leitete die Europäische Kommission deshalb ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Griechenland ein.

13 Allerdings schuf die Mutterschutzrichtlinie nur bei spezifischen Schutzstandards für schwangere und stillende Arbeitnehmerinnen, die über die Schutzstandards der EU-Rahmenrichtlinie hinausgehen, Anpassungsbedarf.

14 Präsidialdekret 176/1997, angenommen am 2. Juli, veröffentlicht am 15. Juli 1997 im EFT.

15 Aus diesen Gründen waren Vorbereitung und Durchführung der Experteninterviews zu dieser Richtlinie in Griechenland besonders schwierig.

lungnahme. Warum reagierte die griechische Regierung anders als bei der Nachweisrichtlinie nicht auf den steigenden Druck aus Brüssel?

Anders als bei den üblichen Präsidialdekreten, die von Regierung und Verwaltung ausgearbeitet und angenommen werden, ist bei Regelungen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz die Einbindung anderer Akteure vorgeschrieben (siehe Kapitel 4.1.5). Der wichtigste Erklärungsfaktor für das weitere Überschreiten der Transpositionsfrist scheint deshalb ein Reformstau innerhalb des tripartistischen SYAE zu sein. Der neu formierte SYAE hatte seine Arbeit erst 1995 aufgenommen. Er musste sogleich mit einer wesentlichen Veränderung beziehungsweise Schaffung des griechischen Rechtsbestands beginnen, der durch Anpassungsdruck der europäischen Rahmenrichtlinie zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz entstanden war. Die Arbeitsprozesse zwischen Experten sowie Sozialpartnern waren noch nicht eingespielt und es kam zu Verzögerungen (GR4: 414–420). Erst nachdem 1996 die Rahmenrichtlinie umgesetzt worden war, konnte die Transposition der überfälligen Mutterschutzrichtlinie beginnen. In der Konsequenz wurde die Umsetzung mit fast dreijähriger Verspätung abgeschlossen. Die Gründe für die verzögerte Umsetzung dieser EU-Richtlinien sind also nicht nur administrative Ineffizienz oder Stillstand. Die hätten bei einer ersten offiziellen Mahnung aus Brüssel leicht überwunden werden können. Ausschlaggebend ist auch die in diesem Bereich verpflichtende Einbindung überlasteter tripartistischer Strukturen.

Das Umsetzungsdekret ist in weiten Teilen eine wörtliche Kopie der europäischen Standards. Das gilt auch für die Standards, bei denen gar kein Anpassungsbedarf bestand. So wurden in den Anhängen neben der neuen Übersetzung auch die alten Regeln und Listen mit absoluten Verboten beibehalten. Diese nennen die in einem Arbeitsplatz-Assessment zu überprüfenden Tätigkeiten, bei denen die betreffende Arbeitnehmerin zum Beispiel Stößen oder extremen Temperaturen ausgesetzt wird oder die zu geistiger oder körperlicher Ermüdung führen können. So entstand neben dem ursprünglichen nationalen Recht ein neuer Regelkorpus. Trotz korrekter Transposition behindert Unklarheit über die Wirkung der Transpositionsakte im Verhältnis zu bestehenden nationalen Regelungen die Anwendung.¹⁶ Auch hinsichtlich des Geltungsbereiches, der Armee, Polizei und Hausbedienstete ausnimmt, und in dem kleinen, jedoch grundsätzlichen Punkt, dass finanzielle Zahlungen vom Versicherungsträger IKA bestimmt und geändert

16 Eine juristische Einschätzung derartiger Probleme findet sich bei Ramsey (1996: 226).

werden können, blieb die Implementation inkorrekt (COM[1999] 100 final: 7 und 19, Commission of the European Communities 1997).

Die auffällig zahlreichen Kontakte zwischen der supranationalen und der nationalen Ebene nach der ersten Umsetzung sind angesichts dieser Mängel von besonderem Interesse. Kurz nach der Notifizierung des Dekrets drohte die Europäische Kommission im Dezember 1997 mit einer Klageerhebung wegen unvollständiger Notifizierung; später dann mit einem Vertragsverletzungsverfahren wegen inkorrektener Umsetzung. Keines der Verfahren erreichte jedoch ein offizielles Stadium. Bei beiden Punkten, dem Geltungsbereich und der Frage der IKA, wurde bereits durch die Androhung eines Vertragsverletzungsverfahrens so viel Druck ausgeübt, dass die griechische Regierung das Transpositionsdekret 176/97 an den entsprechenden Punkten revidierte (Soumeli 2003). Mit der Revision wurde die Transposition dann am 11. Februar 2003 – über acht Jahre nach dem Ende der Frist – weitgehend korrekt abgeschlossen.¹⁷ Auffällig ist, dass beide Anpassungen kostenträchtig waren und erst auf Druck aus Brüssel hin Änderungen eingeleitet wurden.

Die nationale Rechtsdurchsetzung obliegt den Inspektoren des SEPE. Sie wurde im Untersuchungszeitraum durch die generellen Mängel des staatlichen Vollzugs eingeschränkt (siehe Kapitel 4.1.5). Das Gleichstellungsinstitut KETHI kann die mangelhafte Informationsbereitstellung teilweise durch seine Aufklärungsarbeit und die Förderung eines Diskurses über Gleichstellungsfragen ausgleichen. Weil die EU-Standards zu medizinischen Kontrollen zunächst nur auf dem Papier transponiert wurden (GR5: 131–132), konnten die Frauen ihre Rechte ohne Arbeitsplatz-Assessment und medizinisches Attest im Zweifel aber nicht gegenüber dem Arbeitgeber durchsetzen. Inzwischen wurde ein neuer Lehrstuhl für Arbeitsmedizin eingerichtet und das EU-finanzierte ELINYAE schult nationale Akteure mit Blick auf die veränderten rechtlichen Anforderungen bei Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Es ist zu erwarten, dass sich die nationale Durchsetzung damit mittelfristig verbessern wird. Im Untersuchungszeitraum konnte das nationale Vollzugssystem die korrekte Anwendung der EU-Standards jedoch nicht sicherstellen.

17 Die Änderungen erfolgten erst nach Abschluss der Untersuchung, werden aber trotzdem in die Analyse einbezogen, weil sie besonders aufschlussreich für den Einfluss supranationaler Rechtsdurchsetzungspolitik sind.

Fazit: Die Mutterschutzrichtlinie wurde mit mehr als acht Jahren Verspätung umgesetzt. Als Erklärungen können administrative Ineffizienz und Stillstand zu Beginn des Implementationsprozesses genannt werden. Hinzu kommt eine weitere Verzögerung durch die verpflichtende Einbindung überlasteter tripartistischer Strukturen. Der supranationalen Durchsetzungspolitik kam nicht nur die Aufgabe zu, den Prozess anzustoßen, sondern auch auf eine umfassendere, zu einem späteren Zeitpunkt korrigierte Transposition einzuwirken. Bestehende Anwendungsprobleme sollten sich mittelfristig durch konzertierte, aus Brüssel finanziell unterstützte Bemühungen verschiedener nationaler Akteure verbessern.

4.2.3 Arbeitszeitrichtlinie: Außergewöhnliche Verquickung des nationalen Diskurses mit den europäischen Vorgaben

Obwohl die Arbeitszeitrichtlinie nur geringen Anpassungsbedarf erzeugte, erfolgte die Umsetzung mit fast dreijähriger Verspätung, dann aber in korrekter Weise. Anders als in den übrigen Fallstudien über Griechenland wurde der Transpositionsprozess von einer breiten nationalen Debatte begleitet. Der Verlauf der Debatte wurde durch die europäischen Vorgaben beeinflusst.

Im Verhandlungsprozess gelang es der konservativen Regierung, den international wettbewerbsfähigen Schifffahrtssektor über Ausnahmeregelungen vor potenziellen Anpassungskosten zu schützen (GR1: 173–178; AE, 1993, N°5991: 7). Die neu gewählte PASOK-Regierung stimmte am 23. November 1993 für die Annahme der Arbeitszeitrichtlinie. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der EU-Richtlinie gab es in Griechenland eine 40-Stundenwoche und ein tägliches Arbeitszeitmaximum von 8 Stunden. Anpassungsbedarf geringen Ausmaßes bestand bei täglichen Ruhe- und Pausenzeiten, bei Nacharbeit und bei der Möglichkeit, Urlaub durch ein Entgelt zu ersetzen (APA 1990: 11; Agallopoulou 1999: 256).

Weil eine Entgeltzahlung in Höhe von 200 Prozent des Lohns aus nationaler Sicht keine Minderung der Arbeitnehmerrechte bedeutet, ist man sich des Misfit mit der EU-Richtlinie bis heute nicht bewusst (GR2: 182–199, GR15). Zwar ist die Kritik der Europäischen Kommission in diesem Punkt eindeutig, aber sie resultierte bisher nicht in einem Vertragsverletzungsverfahren (COM[2000] 787 final: 18). In zwei weiteren Punkten wurde der Anpassungsbedarf erst mit späteren Urteilen des EuGH manifest: bei der Definition der Arbeitszeit (SIMAP-Urteil Rs. C-303/98, siehe Annex) und beim faktischen Ausschluss befristeter Beschäftigungsverhältnisse vom Jahresurlaub (BECTU Urteil Rs. C-173/99, siehe Annex).

Wie bei der Nachweis- und Mutterschutzrichtlinie dauerte es lange, bis der Umsetzungsprozess in Gang kam. Erst nachdem ein Fristsetzungsschreiben der Europäischen Kommission wegen Nichtnotifizierung den Handlungsbedarf deutlich gemacht hatte, kündigte die Regierung die Transposition der EU-Richtlinie an. Im Sommer 1998 wurde das Gesetz (2639/98) angenommen, das neben vielen anderen nationalen Reformaspekten auch die europäischen Vorgaben zur täglichen Ruhezeit und zu Pausenzeiten erfüllt (Soumeli 1998a). Dieses Gesetz galt jedoch nicht als Umsetzung der EU-Richtlinie. Fast zeitgleich wurde ein Präsidialdekret vorgelegt, das unabhängig von der nationalen Reform die Arbeitszeitrichtlinie umsetzen sollte (Soumeli 1998b). Die Annahme dieses Dekrets verzögerte sich jedoch. Erst als das Vertragsverletzungsverfahren in Brüssel das Stadium einer Klageerhebung wegen Nichtumsetzung erreicht hatte, kam es am 13. Mai 1999 endlich zur Annahme des lange angekündigten Umsetzungsdekrets 88/99. Die Kommission stellte daraufhin am 22. Dezember 1999 das Vertragsverletzungsverfahren ein. Warum gibt es zwei parallele Arbeitszeitgesetze und wie ist die Verzögerung im Umsetzungsprozess zu erklären?

Grundsätzlich wird die Umsetzung von EU-Richtlinien in Griechenland als Verwaltungsakt betrachtet und als solcher von der Administration über Präsidialdekrete abgewickelt. Dabei besteht in der Regel keine Verbindung zum nationalen politischen Prozess. In diesem Fall scheint es aber plausibel, dass es sich um eine bewusste Entscheidung zur Entkoppelung handelt. Angesichts des fortgeschrittenen Zeitpunktes und des Durchsetzungsdrucks seitens der europäischen Ebene war eine Integration der Richtlinieninhalte, besonders zu Fragen der Flexibilisierung, in den nationalen kontroversen Reformprozess nicht mehr möglich. Der Prozess hätte sich dann zusätzlich so verkompliziert, dass eine zügige Annahme gescheitert wäre. Fragen der Arbeitszeitflexibilisierung stellten in Griechenland eine langjährige und »ideologische *causa belli*« (GR15) dar. Vor diesem Hintergrund kam es im tripartistischen SYAE zu einer Kontroverse zwischen Vertretern der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite um die Nutzung der Ausnahmemöglichkeiten der EU-Richtlinie für die Verteilung der Arbeitszeiten über längere Referenzzeiträume (GR11: 249–254, 297–353, 335–346; für Details siehe Hartlapp 2004: 276–277).

Inzwischen war das Vertragsverletzungsverfahren so weit fortgeschritten, dass nur eine baldige Notifizierung nach Brüssel eine Verurteilung durch den EuGH verhindern konnte. Dafür war eine Zustimmung des SYAE zum Transpositionsdekret notwendig. Dort, so scheint es, konnte die Frage der Bezugszeiträume für Arbeitszeitberechnungen nicht abschließend geklärt werden, weil

Brüssel auf eine Umsetzung drängte. Dekret 88/99 dehnt die Referenzperiode lediglich auf vier Monate aus, auf Konditionen für eine Verrechnung der Arbeitszeit über das ganze Jahr (Annualisierung) konnten sich die Sozialpartner im SYAE zu diesem Zeitpunkt nicht einigen. Schon bald wurde die aufgeschobene und nicht ausgestandene Debatte wieder aufgegriffen und im Rahmen einer nationalen Arbeitszeitreform (2874/00) fortgesetzt. Entgegen der bei anderen Richtlinien zu beobachtenden Trennung von Transposition und nationalem Regelungsbestand oder Reformprozess erfolgte auch in diesem neuen Legislativverfahren eine Integration der EU-Standards in die nationale Debatte. PASOK und Arbeitgeber versuchten, unter Bezugnahme auf die EU-Richtlinie eine Annualisierung der Arbeitszeiten einzuführen. Die Gewerkschaften hingegen konnten die Ausnahmeregelungen in Artikel 17 der Richtlinie zur Verteidigung ihrer Interessen nutzen (für Details siehe Hartlapp 2004: 277, oder EIRR, 1999, N°302: 25–26).

Auch nach diesen drei Reformen ließ eine korrekte Umsetzung zunächst weiter auf sich warten. Erst ein Vertragsverletzungsverfahren wegen inhaltlicher Mängel, das die Europäische Kommission am 20. März 2002 einleitete, wurde zum Ausgangspunkt für erneute Transpositionsbemühungen. Die Kommission kritisierte den noch immer verbliebenen Misfit bei der bisher verpflichtenden einjährigen Anwartschaft auf Jahresurlaub. Der im April 2003, fünfeinhalb Jahre nach dem Ende der Umsetzungsfrist vorgelegte Gesetzentwurf sah die Aufhebung dieser Regelung vor. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums wurde er jedoch noch nicht angenommen (EIRR, 2003, N°352: 3).

Auch wenn die erfolgreiche Inklusion der Arbeitszeitrichtlinie in den kontroversen nationalen Diskurs eine Anwendung der EU-Standards kurzfristig hemmte,¹⁸ sollte sie insgesamt zu einer besseren Anwendung führen, weil die neuen Regelungen über einen größeren Bekanntheitsgrad verfügen. Dann wäre die Verzögerung bei der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie durch eine insgesamt erfolgreichere Implementation zu rechtfertigen. Hinzu kommt, dass die Arbeitgeber in Griechenland verpflichtet sind, Arbeitszeit proaktiv an die staatliche Arbeitsinspektion zu melden (GR8: 312–317, GR3: 218–229). Eine korrekte Befolgung sollte durch die Kombination einer höheren Sensibilität mit einer grundsätzlichen Verpflichtung gefördert werden.

18 Kollektivvertragliche Verhandlungen auf betrieblicher Ebene stocken bisher, sodass die jährlichen Berechnungszeiträume so gut wie nicht angewandt werden (GR15, GR3: 193–214, GR9: 829–842; Soumeli 2000).

Verstößt ein Arbeitgeber trotzdem bewusst gegen die Standards, dann ist das staatliche Vollzugssystem allerdings nur eingeschränkt in der Lage, Druck auf die Regelbrecher auszuüben. Die im Untersuchungszeitraum mangelhafte Kontrolltätigkeit der staatlichen Sozialinspektoren (Kapitel 4.1.5) hat sich inzwischen etwas verbessert. Neueste Statistiken des SEPE konstatieren eine Zunahme von Arbeitszeitkontrollen. Zwischen Juni und September 2001 wurde in 586 Unternehmen die Einhaltung des Arbeitszeitgesetzes überprüft. Die meisten Verstöße wurden mit je 17 Prozent bei illegalen Überstunden und Überschreitung der maximalen Wochenstunden konstatiert (EIRR, 2002, N°336: 8). Unabhängig davon sollten sich auch bisher bekannte Kontroll- und Anwendungsprobleme für Nachtarbeit (GR3: 238–250) mit der fortschreitenden Ausbildung von Sicherheitsexperten zur Durchführung von Arbeitsplatz-Assessments verbessern (vgl. Kapitel 4.1.5 und 4.2.2).

Fazit: Nicht der Anpassungsbedarf, sondern die Verquickung der Umsetzung von Ausnahmemöglichkeiten mit dem nationalen Diskurs zur Arbeitszeitflexibilisierung erklärt die Verzögerung in der Umsetzung. Erst zweieinhalb Jahre nach der Frist wurde eine erste inkorrekte Umsetzung vorgenommen. Später, nachdem die Europäische Kommission auf die verbliebenen Mängel verwiesen hatte und damit die Wiederaufnahme des Prozess bewirkte, kam es zu einer Korrektur. Trotz einer insgesamt unzureichenden nationalen Durchsetzungspolitik gibt es bei der Arbeitszeitrichtlinie zunehmende Bemühungen, die Anwendung der Standards zu fördern.

4.2.4 Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Trotz Verhandlungsenthusiasmus verspätete und inkorrekte Transposition

Bei der Jugendarbeitsschutzrichtlinie bestand nur geringer Anpassungsbedarf. Trotzdem dominierte auch in diesem Fall Desinteresse der nationalen Akteure. Durch supranationale Durchsetzungspolitik kam es zwar zu einer verspäteten Transposition, nicht aber zu einer Auseinandersetzung mit dem Anpassungsbedarf oder zu seiner politischen Verarbeitung.

Der Implementationsprozess der Jugendarbeitsschutzrichtlinie folgt weitgehend dem Muster der Mutterschutzrichtlinie. Trotz des hohen bestehenden Schutzniveaus (zum Beispiel Koukiadis 1997: 392; Petroglou 2000: 4) sowie Enthusiasmus bei der Verhandlung der EU-Richtlinie unter der eigenen Ratspräsi-

denschaft,¹⁹ zeigte die Regierung zunächst keine Initiative zur Umsetzung. Nach der Annahme am 22. Juni 1994 herrschte drei Jahre lang Stillstand. Erst als die Europäische Kommission 1997 ein Fristsetzungsschreiben wegen Nichtnotifizierung schickte und im Dezember 1997 mit einer mit Gründen versehenen Stellungnahme drohte, begann der Umsetzungsprozess (Commission of the European Communities 1997). Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie wurde am 17. März 1998 mit einem Präsidialdekret (62/98) transponiert.²⁰

Wie bei der Mutterschutzrichtlinie handelt es sich auch hier um eine fast wörtliche Übersetzung der europäischen Vorgabe und wie bei der Mutterschutzrichtlinie wurde das Dekret im Arbeits- und Sozialministerium vorbereitet, bevor der tripartistische SYAE für Fragen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz in den Umsetzungsprozess eingebunden wurde. Eine Erklärung für die fast zweijährige Verspätung liefern gleichermaßen der Stillstand zu Beginn des Prozesses wie die Koordinationsnotwendigkeiten – interministeriell mit dem Landwirtschaftsministerium sowie mit dem tripartistischen SYAE. Wie im Fall der Mutterschutzrichtlinie hatte die supranationale Ebene erneut verbleibende Umsetzungsmängel im Anwendungsbereich angemahnt. Diesmal erfolgte der Tadel allerdings nicht mit einem offiziellen Vertragsverletzungsverfahren (Commission of the European Communities 2001: 21). Die Kritik betrifft die Regelung zu Kinderarbeit in Familienbetrieben. Die EU-Richtlinie erlaubt diese, wenn es sich um *leichte und gelegentliche* Tätigkeiten handelt. Das griechische Umsetzungsdekret erlaubt Kinderarbeit in Familienbetrieben der Forst- und Landwirtschaft *per se*. Bis zum Ende der Untersuchung ist Misfit verblieben (vgl. Petroglou 2000: 4).

Die Anwendung der Standards wird wie bei der Arbeitszeit- und Mutterschutzrichtlinie von sozialen und technischen Inspektoren kontrolliert. Grundsätzliche Mängel des Vollzugssystems bei der Überwachung der Standards zu Sicherheit und Gesundheitsschutz sollten die korrekte Anwendung der hier untersuchten EU-Standards jedoch weniger beeinträchtigen. Weil Griechenland in der Umsetzung für ein absolutes Verbot der im Annex aufgeführten Substanzen und Tätigkeiten optierte, ist das hohe Schutzniveau auch ohne ein Arbeitsplatz-Assessment garantiert. Generell bietet die Tradition hoher Schutzniveaus und die damit verbundene gesellschaftliche Akzeptanz eine gute Ausgangsbedingung für eine unproblematische Anwendung der neuen Regeln (GR8: 627–636). Ob es

19 Vgl. AE, 1994, N°6215: 12 und N°1876: 8, EIRR, 1994, N°244: 2 und N°240: 26.

20 Veröffentlicht am 26. März 1998 im EFT.

ausreichende Kontrollen gibt, das Schutzniveau dort durchzusetzen, wo es in den Unternehmen Widerstände gibt, ist eine andere Frage. Angesichts der geringen Anzahl technischer Inspektoren ist das Vollzugssystem nicht in der Lage, die Anwendung über Druckausübung sicherzustellen.

Fazit: Insgesamt ist die Jugendarbeitsschutzrichtlinie ein besonders deutliches Beispiel für das Versanden des Umsetzungsprozesses in der Administration; denn dies passierte, obwohl die Regierung in den Verhandlungen eine Vorreiterrolle spielte und es nur geringen Anpassungsbedarf gab. Erst mit wachsendem Druck aus Brüssel wurde ein Umsetzungsprozess initiiert. Weil Griechenland entgegen der europäischen Vorgaben eine absolute Schutzphilosophie beibehielt, fallen grundsätzliche Defizite des Vollzugssystems bei Arbeitsplatz-Assessments nicht ins Gewicht.

4.2.5 Elternurlaubsrichtlinie: Mangelndes nationales Interesse und supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik

In diesem Fall konnte dem mittleren Anpassungsbedarf schnell entsprochen werden, indem die Änderungen in ein nationales Reformgesetz integriert wurden. Weil dabei nur der Anwendungsbereich geändert wurde, blieb Misfit inhaltlicher Art bestehen. Bisher erfolgte keine supranationale Durchsetzungspolitik.

Sowohl die PASOK-Regierung (siehe die Initiative zur Annahme der Richtlinie unter der eigenen Ratspräsidentschaft 1/94 in AE, 1994, N°1876: 8) als auch die Sozialpartner, die die Elternurlaubsrichtlinie selbst verhandelt und angenommen hatten, standen den europäischen Vorgaben positiv gegenüber. Elternurlaub war seit 1984, also lange vor Annahme der EU-Richtlinie, mit einer Reihe von Rechten im griechischen Gesetzesbestand verankert. Über die gesetzliche Regelung hinaus legte das Allgemeine Nationale Kollektivabkommen (EGSSE) 1993 günstigere Konditionen fest (Koukiadis 1997: 387; Clauwaert/Harger 2000: 45). Der größte Anpassungsbedarf bestand beim Anwendungsbereich, weil das Gesetz private Unternehmen mit weniger als fünfzig Beschäftigten ausnahm. Dies ist besonders relevant, weil in Griechenland 90 Prozent der Betriebe weniger als zehn Angestellte beschäftigen (Zervakis 1999: 660). Qualitativer Misfit betraf den Standard zum individuellen Recht, denn in Griechenland können nur die Arbeitnehmer Elternurlaub beantragen, deren Ehepartner außerhalb des Haushalts arbeiten (GR14). Insgesamt bestand Anpassungsbedarf mittlerer Größe (für Details siehe Hartlapp 2004: 285).

Die EU-Standards wurden im Unterschied zu den vorhergehenden Richtlinien nicht mit einem Dekret, sondern mit einem Gesetz transponiert (2639/98).²¹ Das Gesetz hob die Begrenzung des Anwendungsbereichs für Elternurlaub auf, sodass von da an alle Arbeitnehmer des öffentlichen und privaten Sektors abgedeckt waren. Es nahm aber keine substanziellen Änderungen vor (GR2: 232–364).²² Die Verknüpfung mit einem breiten Reformgesetz ermöglichte in diesem Fall eine zügigere Umsetzung als bei den anderen für Griechenland untersuchten EU-Richtlinien. Das »Aufsatteln« auf einen bestehenden Prozess löste bei den hier untersuchten Richtlinien erstmals einen Beginn des Transpositionsprozesses vor dem Ende der Umsetzungsfrist aus. Weil die Annahme aber erst einige Monate später erfolgte, sendete die Europäische Kommission im Juli 1998 ein Fristsetzungsschreiben (European Commission 1998a).

Die Verknüpfung sorgte zwar für eine relativ pünktliche Umsetzung, bewirkte aber auch, dass im Rahmen der umfassenden Diskussion wenig Aufmerksamkeit auf den Elternurlaub verwendet wurde. So lag der Schwerpunkt der Forderungen von Gewerkschaft und Gleichstellungslobby auf einer Ausdehnung der Stillzeiten für junge Mütter. Sowohl bei den Arbeitnehmern als den potenziellen Adressanten als auch bei politischen Akteuren ist Elternurlaub ein wenig populäres Thema. Er ist in Griechenland unbezahlt und wird deshalb von sehr wenigen Arbeitnehmern genutzt. Das heißt, es gibt kaum Nachfrage nach besseren Bedingungen zur Rückkehr an den Arbeitsplatz oder nach Absicherung (GR6: 129–141; Petroglou 2000: 15). Das mangelnde Interesse an einer substanziellen Reform kann auch erklären, warum noch immer Unklarheit über den Änderungsbedarf beim Fernbleiben von der Arbeit aus Gründen höherer Gewalt – dies ist in Griechenland nur Vollzeitbeschäftigten erlaubt – und beim individuellen Recht besteht.²³ Die Europäische Kommission ahndete diese Mängel bisher nicht mit einem Vertragsverletzungsverfahren.

Das mangelnde Interesse staatlicher und nichtstaatlicher Akteure an den Inhalten der Richtlinie wirkt sich nicht nur negativ auf die Korrektheit der Trans-

21 Veröffentlicht im EFT, am 2. September 1998, in Kraft am 1. Januar 1999, siehe Arbeitszeitrichtlinie.

22 Zum Abschluss der Untersuchung war nicht klar, ob der Schifffahrtssektor ausgenommen ist und ob somit in diesem Teilbereich weiter Anpassungsbedarf für die Elternurlaubsrichtlinie herrscht.

23 Siehe dazu das uneinheitliche Begriffsverständnis in den Interviews GR2: 277–286 und GR6: 71–77; EIRR, 1995, N°262: 20–21; Koukiadis (1997: 387).

position, sondern auch auf die Anwendung aus. Für den Vollzug der hier untersuchten Standards sind die Sozialinspektoren des SEPE zuständig. Ihre Tätigkeit als Informationsbereiter und Multiplikatoren ist rein reaktiv, es gibt keine Anreizprogramme oder Ähnliches. Die jüngste Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission lässt sich angesichts dieser Situation als »Persuasion«-Strategie charakterisieren. Seit 1994 gibt es das KETHI, eine mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission agierende Gleichstellungsstelle. Zu klein, um die Mängel des Vollzugsystems vollständig auszugleichen, betreibt das KETHI trotzdem wichtige Informations- und Aufklärungspolitik. Es beeinflusst den Diskurs, kritisiert die fehlerhafte Umsetzung der EU-Richtlinie beim individuellen Recht (GR14) und argumentiert für eine höhere Finanzierung von Elternurlaubszeiten, die zu einer breiteren Nutzung führen sollte (Petroglou 2000: 24). Die finanzielle Förderung des KETHI zielte kaum konkret auf die Verbesserung der Implementation der hier untersuchten EU-Richtlinie. Es lässt sich aber argumentieren, dass die Einflussnahme aus Brüssel eine Veränderung der zugrunde liegenden Normen bei der Geschlechtergleichstellung bezweckte (GR14). Eine veränderte Wertschätzung des Elternurlaubs sollte mittelfristig eine breitere Anwendung der EU-Richtlinie bedingen.

Fazit: In diesem Fall wurden die europäischen Vorgaben relativ schnell umgesetzt, weil sie in ein breites nationales Gesetz eingepasst werden konnten. Damit erhielten die Standards zum Elternurlaub aber auch wenig Aufmerksamkeit und wichtige qualitative Details wurden inkorrekt umgesetzt. Das geringe staatliche und sozialpartnerschaftliche Interesse an der Veränderung des Status quo setzte sich bis in den Vollzug fort. Die Europäische Kommission reagierte mit einer Rechtsdurchsetzungsstrategie, die vor allen Dingen eine Veränderung des Diskurses anstrebt und sich auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen auswirken sollte.

4.2.6 Teilzeitarbeitsrichtlinie: Pünktliche Umsetzung ohne praktische Wirkung

Geringer Anpassungsbedarf und das »Aufsatteln« auf einen nationalen Reformprozess führten zu pünktlicher und korrekter Umsetzung. Obwohl damit offiziell mehr Arbeitnehmern das Recht auf Teilzeitarbeit zusteht, bleibt Teilzeitarbeit angesichts der niedrigen Löhne in Griechenland weiterhin unpopulär.

Zum Zeitpunkt der Annahme des Teilzeitabkommens arbeiteten in Griechenland nur 8,2 Prozent der Beschäftigten Teilzeit (OECD 2001: 159; vgl. GR9: 728–730). Während in vielen Mitgliedstaaten auch Gewerkschaften reduzierte Arbeitszeit als Steigerung der Lebensqualität oder einer gerechteren Verteilung der Erwerbsmöglichkeiten auf eine möglichst große Zahl von Arbeitnehmern verstehen (siehe das Beispiel der Niederlande in: Treib 2004: 171–172), wird die Arbeitsmarktflexibilisierung (und damit Teilzeitarbeit) von den Gewerkschaften in Griechenland, wo Arbeitnehmer zumeist aufgrund des Mangels an Vollzeitstellen Teilzeitarbeit wählen, heftig kritisiert. Ihr stärkstes Argument ist das niedrige Lohnniveau im Land. Trotzdem stellten sie bei der Annahme der Richtlinie ihre Bedenken zurück, um das Sozialpartnerabkommen nicht zu schwächen (vgl. GR10: 43–54). Der Enthusiasmus für die EU-Richtlinie, die Teilzeitarbeit als Erwerbsmodell fördern will, bleibt jedoch begrenzt.

Teilzeitarbeit wurde in Griechenland 1990 rechtlich eingeführt; sie ist als eine Arbeit definiert, die auf Tages- oder Wochenbasis berechnet unter einer gesetzlich oder kollektivvertraglich für das Unternehmen oder den Sektor festgelegten vergleichbaren Vollzeitbeschäftigung liegt (Koukiadis 1997: 394–395). Die rechtliche Gleichstellung von Teilzeit- und Vollzeitarbeitnehmern wurde durch das Allgemeine Nationale Kollektivabkommen 1993 vorangetrieben (Petroglou 2000: 27). Der mittlere rechtliche Misfit bestand in erster Linie beim Anwendungsbereich, weil hier die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes nicht abgedeckt waren. Obwohl der öffentliche Sektor in Griechenland groß ist, sind die Kosten und die Relevanz der EU-induzierten Änderung in der Praxis gering. Einerseits galt für weibliche Teilzeitarbeitskräfte bereits ein Diskriminierungsverbot gegenüber den meist männlichen Vollzeitbeschäftigten. Andererseits war die proportionale Behandlung von Voll- und Teilzeitbeschäftigten bei Lohnfragen bereits vorgeschrieben.

Wie bei der Elternurlaubsrichtlinie erfolgte die Umsetzung auch hier über Gesetz 2639/98.²⁴ Die von der PASOK-Regierung gewählte Verknüpfung mit dem fortgeschrittenen Reformprozess bewirkte, dass die Umsetzung pünktlich abgeschlossen wurde. Die Transposition ist weitgehend korrekt. Der Anwendungsbereich wurde gemäß der EU-Richtlinie ausgeweitet (eine kritischere Einschätzung findet sich bei Bossaert et al. 2001: 152). Außerdem wurde ein generelles

24 Angenommen am 9. August, veröffentlicht im EFT am 2. September 1998, in Kraft am 1. Januar 1999.

Nicht-Diskriminierungsverbot von Teilzeit- gegenüber Vollzeitbeschäftigung eingeführt (EIRR, 1999, N°302: 25). Im Detail verbleibt Anpassungsbedarf bei Diskriminierung, bei der Freistellung vollzeitbeschäftigter Eltern für Schulbesuche und beim unbezahlten Familienurlaub (Petroglou 2000: 7). Allerdings war bisher keiner dieser Punkte Gegenstand supranationaler Durchsetzungspolitik.

Da die Richtlinie jung und der Kreis der Adressaten klein ist, sind über Anwendung und Anwendungsprobleme nur begrenzte Aussagen möglich. Das größte dokumentierte Problem sind Überstunden (EIRR, 2002, N°336: 8). Die Anwendung der Teilzeitregulierung wird von Sozialinspektoren des SEPE kontrolliert. Interessant ist, dass das Gesetz über eine Verknüpfung von gesetzlich vorgeschriebenen Regeln und Durchführungsmaßnahmen den effizienten Vollzug fördert. Um potenziellen Missbrauch zu kontrollieren, müssen alle Teilzeit-Beschäftigungsverhältnisse dem Arbeitsinspektorat gemeldet werden. Die Arbeitgeber sollten ein genuines Interesse haben, die Rechtslage genau zu kennen, um ihre Bringschuld erfüllen zu können. Bewusste Anwendung und aktive Einbindung der Adressaten werden gefördert. Positiv ist außerdem anzumerken, dass Teilzeitarbeit einen Schwerpunkt der proaktiven Kontrollen des SEPE im Jahr 2000 bildete (GR8).

Fazit: Insgesamt war die Implementation der Teilzeitarbeitsrichtlinie in Griechenland wenig aufsehenerregend. Die Umsetzung war pünktlich und bis auf Details korrekt, sodass keine Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission erfolgte.

4.3 Zusammenfassung der Implementationsprozesse in Griechenland

Die Fallstudien haben gezeigt, dass Griechenland seinem *Ruf als »southern laggard«* (Börzel 2000b; siehe auch Colchester/Buchan 1990: 141) bei der Implementation von EU-Richtlinien gleich *in zweifacher Hinsicht entspricht*. Die Umsetzung ist meistens verzögert, und die korrekte Anwendung der europäischen Standards kann durch das Vollzugssystem, trotz Verbesserungsbemühungen der letzten Jahre, nicht sichergestellt werden.

Nur eine der Richtlinien, das Sozialpartnerabkommen über Teilzeitarbeit (geringer Misfit), ist fristgerecht umgesetzt worden. Die größte Verzögerung erfolgte im Fall der Mutterschutzrichtlinie (mittlerer Misfit). Hier wurde die Umsetzung

erst über acht Jahre nach Ende der Transpositionsfrist abgeschlossen. Bei der Arbeitszeitrichtlinie (geringer Misfit) verzögerte sich die Umsetzung um zweieinhalb Jahre und bei der Jugendarbeitsschutzrichtlinie (geringer Misfit) um knapp zwei Jahre. Die Umsetzungsprozesse der Nachweis- (mittlerer Misfit) und der Elternurlaubsrichtlinie (mittlerer Misfit) liegen mit einem Jahr und sieben Monaten noch verhältnismäßig nah an der eigentlichen Frist. Insgesamt kommt dem Anpassungsbedarf also keine große Erklärungskraft zu, denn obwohl der einzige fristgerecht umgesetzte Fall nur geringen Anpassungsbedarf hat, sind schon die beiden verhältnismäßig zügigeren Umsetzungen Fälle mit mittlerem Anpassungsbedarf.

Besonders auffällig ist in Griechenland die weitgehende Umsetzung der untersuchten Vorgaben (mit Ausnahme der Elternurlaubs- und Teilzeitarbeitsrichtlinie) über Präsidialdekrete. Weil Präsidialdekrete Rechtsverordnungen sind, kann die Regierung unabhängig vom politischen System über den Beginn und Verlauf des Transpositionsprozesses entscheiden. Präsidialdekrete müssen zwar vom Staatsrat und vom Nationalen Wirtschaftsministerium gegengezeichnet werden, aber diese potenzielle Vetomacht wurde in keinem Fall genutzt. Hauptakteure im Umsetzungsprozess sind Ministerialbeamte in der Verwaltung. Anders als zunächst zu vermuten wäre, geschieht dies nicht, um die Opposition im Parlament angesichts konkret drohender Widerstände auszuschalten. Rechtsverordnungen werden ungeachtet der Inhalte der EU-Richtlinie oder der parteipolitischen Interessen der Regierung als Umsetzungsinstrumente genutzt, weil der Anpassungsbedarf der europäischen Richtlinien nicht als politische Verhandlungsmasse, sondern als Pflichterfüllung gegenüber Brüssel begriffen wird. Eine politische Debatte über Anpassungsspielräume findet nicht statt. Dass es sich in Griechenland durchweg um einen apolitischen Transpositionsvorgang handelt, in dem der Anpassungsbedarf der europäischen Vorgaben nicht wirklich verarbeitet wird, zeigt sich in einer weiteren Besonderheit der Umsetzung von EU-Recht in griechisches Recht: die fast wörtliche Übersetzung der EU-Standards. Dabei ist die Gefahr groß, dass es bei einer papierenen Übersetzung bleibt, während der »Geist« der EU-Richtlinie nicht die Adressaten erreicht.

Zu den relevanten Verspätungen kommt es, weil die EU-Richtlinien offensichtlich nicht genug politische Relevanz haben, um die Aufmerksamkeit der politisch besetzten Ministerialspitze zu erregen. Sie versanden stattdessen im unmotivierten unteren Teil des Verwaltungsapparats. Eine Nachfrage seitens der Sozialpartner oder anderer gesellschaftspolitischer Akteure erfolgt nicht. In der Mehrzahl der Fälle (Nachweis-, Mutterschutz-, Arbeitszeit- und Jugendarbeits-

schutzrichtlinie) bedurfte es erst eines Fristsetzungsschreibens aus Brüssel, um den nationalen Transpositionsprozess in Gang zu setzen (vgl. GR12: 69–71). In der Regel läuft der Transpositionsprozess nach dem anfänglichen Stillstand dann zügig ab und es kommt nicht zu einem »Herausögern bis ins Unendliche«. Nur bei der Mutterschutz- und bei der Arbeitszeitrichtlinie konnte der Umsetzungsprozess – nach dem ohnehin verspäteten Beginn – nicht problemlos abgewickelt werden. In beiden Fällen mussten die Sozialpartner über ein tripartistisches Organ eingebunden werden. Dies verzögerte den Umsetzungsprozess dann entweder aus Überlastung (Mutterschutzrichtlinie) oder durch inhaltliche Opposition (Arbeitszeitrichtlinie). Dies sind gleichzeitig die Fälle, in denen die Europäische Kommission über offizielle oder inoffizielle inhaltliche Kritik die Nachbesserung der Umsetzung initiierte.

Inhaltlich blieb bei einigen Details Anpassungsbedarf bestehen. Dieser ist meist auf Unwissenheit oder eine andere Interpretation unklarer EU-Standards (Elternurlaubsrichtlinie) zurückzuführen. Im Rahmen der Untersuchung musste außerdem in einem Fall unklar bleiben, ob der Anwendungsbereich von EU-Richtlinie und Transpositionsmaßnahme übereinstimmt (Arbeitszeitrichtlinie). Dies ist auf die schlechte Kooperation mit anderen Ministerien (Schifffahrt) zurückzuführen (vgl. Spanou 2000: 165). Auch hier ist es in den untersuchten Fällen das politische System, das mit seiner hohen Ressortautonomie und trotz Koordinationsfunktion des Nationalen Wirtschaftsministeriums nicht in der Lage ist, die Implementation korrekt abzuschließen. Inhaltliche Umsetzungsmängel wurden bisher nur im Fall der Mutterschutzrichtlinie mit einem Vertragsverletzungsverfahren geahndet, dann aber erfolgreich.

Die weitgehende Isolation des Legislativprozesses von politisch-gesellschaftlichen Prozessen erschwert in Griechenland die Anwendung der europäischen Standards, denn die Adressaten oder die Sozialpartner als Transmissionsriemen in die Unternehmen haben nur geringe Kenntnisse der neuen Regeln und interessieren sich auch nur wenig für sie. Besonders die individuellen Rechte werden daher kaum nachgefragt (Teilzeitarbeitsrichtlinie). Der nationale Vollzug beschränkte sich lange Zeit auf die unkoordinierte und nur mangelhaft mit Personal ausgestattete staatliche Arbeitsinspektion. In jüngster Zeit zielte eine Reform auf eine Effizienzsteigerung im staatlichen Vollzug. Parallel dazu haben sich (meist) in Kooperation und mit finanzieller Unterstützung Brüssels eine Reihe anderer Vollzugsinstitutionen entwickelt. Diese können zwar punktuell aufklären und beeinflussen (Mutterschutz- und Elternurlaubsrichtlinie) sowie die Kontrollfähigkeit verbessern (Sicherheits- und Gesundheitsschutzstandards). Insgesamt bleibt

das Vollzugssystem jedoch sowohl hinsichtlich seiner Möglichkeiten, mit Druck gegen Verstöße vorzugehen, als auch bei der Informationsbereitstellung deutlich verbesserungsbedürftig.

Tabelle 4-1 Übersicht der Implementationsprozesse in Griechenland

Richtlinie und Umsetzungsfrist	Anpassungsbedarf	Umsetzung	Verspätung (Monate)	Korrekt?	Supranationale Durchsetzungspolitik	Eindeutige Vollzugsprobleme
91/533 Nachweis 30.6.1993	mittel	2.7.1994 Rechtsverordnung	12	ja	enforcement«	keine Informationsbereitstellung
92/85 Mutterschutz 19.10.1994	mittel	11.2.2003 Rechtsverordnung	100	weitgehend	»management«	Probleme bei Arbeitsplatz-Assessments
93/104 Arbeitszeit 23.11.1996	gering	18.5.1999 Rechtsverordnung	30	nein ^a	»enforcement«	Probleme bei Arbeitsplatz-Assessments
94/33 Jugendarbeitsschutz 22.6.1996	gering	17.3.1998 Rechtsverordnung	21	weitgehend	»enforcement«	zu wenig Kontrolleure, keine ausreichende Informationsbereitstellung
96/34 Elternurlaub 3.6.1998	mittel	9.8.1998 (in Kraft 1.1.1999) Gesetz	7	nein	»enforcement« »persuasion«	
97/81 Teilzeitarbeit 20.1.2000	gering	9.8.1998 (in Kraft 1.1.1999) Gesetz	–	weitgehend		

a Im April 2003 wurde ein Gesetz vorgelegt, das die verbliebenen Umsetzungsmängel beheben sollte. Im Untersuchungszeitraum erfolgte aber keine Annahme mehr.

Kapitel 5

Vergleichende Auswertung und Analyse der Länderstudien

In diesem Kapitel werden die detaillierten Länderstudien (Kapitel 2 bis 4) um Ergebnisse aus Belgien und Portugal ergänzt. Anschließend werden die Implementationsprozesse für die fünf Länder zusammenfassend ausgewertet. Dazu werde ich zunächst einen kurzen Überblick über den Implementationserfolg und die wichtigsten Erklärungsmuster der sechs untersuchten Richtlinien in Belgien (5.1, komplette Länderstudie: Hartlapp 2004: 42–89) und Portugal (5.2, komplette Länderstudie: Hartlapp 2004: 140–191) geben. Dann stelle ich die Unterschiede der Implementationserfolge zwischen den Mitgliedstaaten und EU-Richtlinien in Bezug auf Pünktlichkeit und Korrektheit gegenüber (5.3). Anschließend analysiere ich die verschiedenen Erklärungsfaktoren und ihre jeweilige Relevanz aus vergleichender Perspektive. Besondere Berücksichtigung erfährt dabei die supranationale Durchsetzungspolitik (5.4 bis 5.9). Schließlich werden Probleme der fünf Vollzugssysteme resümiert (5.10).

5.1 Zusammenfassung der Implementationsprozesse in Belgien

Betrachtet man die Implementationsprozesse der sechs untersuchten Richtlinien, so wird Belgien seinem Ruf als »transposition laggard« (Bursens 2002) durchaus gerecht. Eine Erklärung findet sich in den Schwierigkeiten, das auf nationaler Ebene existierende Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Arenen, wie Staat/Sozialpartner, Arbeitgeber/Arbeitnehmer, Flamen/Wallonen, allgemeines Arbeitsrecht/Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, wieder in die Balance zu bringen, wenn eine europäische Vorgabe dieses aus dem Gleichgewicht gebracht hatte.

Nur eine der fünf Richtlinien war zum Ende der Implementationsfrist korrekt umgesetzt worden (Elternurlaubsrichtlinie). Im Gegensatz zu den Annahmen der Misfit-Schule (zum Beispiel Knill 2001) handelt es sich dabei um genau die Richtlinie, die als einzige der sechs Fälle hohen rechtlichen Anpassungsbedarf (mit mittlerer praktischer Relevanz) hervorrief. Die größte Verzögerung von neuneneinhalb Jahren erfolgte hingegen im Fall der Nachweisrichtlinie, obwohl der Misfit hier gering war. Noch ist allerdings offen, ob dieser fragwürdige Ehrenplatz nicht künftig an die Arbeitszeitrichtlinie abgetreten werden muss, deren Umsetzung bei Abschluss der Untersuchung noch immer unvollständig war. Im Mittelfeld befinden sich die Teilzeitarbeits- und Jugendarbeitsschutzrichtlinien (geringer und mittlerer Anpassungsbedarf) mit gut zwei- bis dreijähriger Verspätung. Die Mutterschutzrichtlinie (geringer Anpassungsbedarf) wurde hingegen annähernd fristgerecht umgesetzt, sodass die Misfit-These auch hier nicht zur Erklärung der Fälle beiträgt.

Auch Forschungsarbeiten, welche die schlechten Erfolge der Implementation Belgiens primär auf administrative Schwierigkeiten zurückführen (für viele François/Vandercammen 1988; Bursens 2002), haben sich in der Sozialpolitik nicht als aussagekräftig erwiesen. Nur bei der Nachweisrichtlinie und in geringem Maße bei der Teilzeitarbeitsrichtlinie ist dieser Faktor relevant. Möglicherweise hat die administrative Effizienz in den hier untersuchten Fällen nur untergeordnete Erklärungskraft, weil sich administrative Reformen der Jahre 1990, 1993 und 2001 bemerkbar machen. Dazu zählt die Schaffung des Postens eines Regierungskommissars für Implementation.

Ausschlaggebend für Verzögerung oder inhaltliche Mängel war in vier Fällen mangelnder Konsens im Legislativverfahren (Arbeitszeit-, Teilzeitarbeit-, Mutterschutz- und Jugendarbeitsschutzrichtlinie). Im arbeitsrechtlichen Bereich ist die Einbindung der Sozialpartner vorgeschrieben und sie verfügen über faktische Vetomacht (Héritier 2001: 12–13). Das belgische System ist auf eine Einigung angewiesen. Wenn der Staat im Arbeitsrecht vortritt und an den Sozialpartnern vorbei reguliert, wird dies in der Regel heftig kritisiert. Ein solcher Konflikt konnte nur in einem Fall beobachtet werden (Elternurlaubsrichtlinie). Noch schwieriger gestaltete sich die Konsensfindung, wenn durch die Verknüpfung allgemeiner arbeitsrechtlicher Inhalte mit Aspekten der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes eine *Verdoppelung der beteiligten Akteure und Arenen stattfand*. Bei der Mutterschutz- und Jugendarbeitsschutzrichtlinie musste nicht nur der bipartistische Arbeitsrat, sondern auch der bipartistische Sicherheits- und Gesundheitsrat zustimmen. Umsetzungsdebatten bezogen sich aber nicht nur auf in-

haltliche Aspekte. In den Transpositionsprozessen zur Arbeitszeit-, Teilzeitarbeits- und Elternurlaubsrichtlinie kam es zu *Kompetenzkonflikten, in denen Auseinandersetzungen um die Form der Umsetzung (Instrument) mit inhaltlichen Punkten vermischt wurden* (bei der Elternurlaubsrichtlinie führten diese Streitigkeiten allerdings nicht zu Mängeln in der Transposition).

Die Sozialpartner waren immer darauf bedacht, durch die Richtlinienumsetzung kein Einfallstor in das nationale Kompetenzgleichgewicht zu schaffen, während der Staat die sozialpartnerschaftliche Umsetzung dann blockierte, wenn diese Regelung für ihn zusätzliche Kosten bedeutet hätte (Teilzeitarbeits- und Elternurlaubsrichtlinie). Inzwischen werden die Sozialpartner aufgrund dieser Pro-

Tabelle 5-1 Übersicht der Implementationsprozesse in Belgien

Richtlinie und Umsetzungsfrist	Anpassungsbedarf	Umsetzung	Verspätung (Monate)	Korrekt?	Supranationale Durchsetzungspolitik	Eindeutige Vollzugsprobleme?
91/533 Nachweis 30.6.1993	gering	18.12.2002 Rechtsverordnung und Gesetz	113	ja	»enforcement«	–
92/85 Mutterschutz 19.10.1994	gering	10.5.1995 Gesetz und Rechtsverordnung	7	ja	»enforcement«	–
93/104 Arbeitszeit 23.11.1996	mittel	4.12.1998 Gesetz	25	nein	»enforcement«	keine ausreichende Informationsbereitstellung
94/33 Jugendarbeitsschutz 22.6.1996	mittel	3.5.1999 Gesetz und Rechtsverordnung	34	ja	–	–
96/34 Elternurlaub 3.6.1998	mittel	29.4.1997 (in Kraft 1.1.1998) Kollektivvertrag	–	ja	–	–
97/81 Teilzeitarbeit 20.1.2000	gering	5.3.2002 Kollektivvertrag und Gesetz	14	ja	–	–

blematik intensiver in die Vorbereitung der Verhandlungsführung auf europäischer Ebene eingebunden. Die jüngeren institutionellen Veränderungen sollten die beobachteten Konflikte reduzieren, werden sie aber kaum ganz verhindern können. Das komplexe nationale Zusammenspiel wird auch in der Zukunft immer wieder durch europäische Einflüsse aus der Balance gebracht werden können.

Gleichzeitig zeigt sich bei mehreren Richtlinien, dass eine verspätete Umsetzung im »trade-off« mit erfolgreicher Anwendung steht. Bei umfassender Einbindung ist nicht nur das technische Regelungsniveau besser (zum Beispiel Sicherheit und Gesundheitsschutz in der Mutterschutzrichtlinie). Auch die Anwendung individueller Rechte (zum Beispiel Elternurlaubs- und Teilzeitarbeitsrichtlinie) profitiert von einem langwierigen, aber breiten Umsetzungsprozess und der Partizipation der Sozialpartner. Autonome sozialpartnerschaftliche Regelung oder zumindest Einbindung führt zu mehr Interesse dieser Akteure im Vollzug und begünstigt dadurch erfolgreiche Anwendung.

Bemerkenswert ist außerdem, dass eine Vorabnotifizierung von Umsetzungsentwürfen (Nachweisrichtlinie) oder die Notifizierung wesentlich unvollständiger Transpositionsmaßnahmen (Jugendarbeitsschutz-, Teilzeitarbeits- und Arbeitszeitrichtlinie) in Belgien eine gängige Praxis zu sein scheint. Für Fragen supranationaler Durchsetzungspolitik ist besonders interessant, dass die erfolgreiche Implementation der Jugendarbeitsschutzrichtlinie auf ein drohendes Vertragsverletzungsverfahren zurückzuführen ist, während die Nachweisrichtlinie ohne das Monitoring der Europäischen Kommission wahrscheinlich bis heute nicht transponiert worden wäre. Schließlich versuchte die belgische Regierung im Konflikt um die Transposition der Arbeitszeitrichtlinie mehrfach, mit dem Argument drohender supranationaler Regeldurchsetzung die Opposition der nationalen Sozialpartner zu neutralisieren.

5.2 Zusammenfassung der Implementationsprozesse in Portugal

Die Fallstudien haben die in der Einleitung dargestellte allgemeine Einschätzung bestätigt, dass Portugal seinen europarechtlichen Verpflichtungen nur langsam und inhaltlich häufig inkorrekt nachkommt. Nur eine der untersuchten Richtlinien wurde pünktlich umgesetzt (Teilzeitarbeitsrichtlinie). Diese Umsetzung ist jedoch bis heute inkorrekt geblieben, weil in einer Art »Geisterfahrt« gegen die

europäischen Vorschriften eine nicht konforme Definition eingeführt wurde. Auch wenn man die Umsetzung der Nachweisrichtlinie mit einem halben Jahr Verzögerung noch als weitgehend pünktlich bezeichnen kann, so sind die anderen Fälle mit ungefähr zwei (Mutterschutz-, Arbeitszeit- und Elternurlaubsrichtlinie) und fast fünf Jahren (Jugendarbeitsschutzrichtlinie) Verspätung nach Brüssel notifiziert worden. Noch immer verbleibt bei der Arbeitszeitrichtlinie (Urlaubs- und Nachtarbeitsregulierung), der Mutterschutzrichtlinie (absolutes Nachtarbeitsverbot) und bei der Definition für Teilzeitarbeit, die nicht für alle Teilzeitbeschäftigten die europäischen Standards garantiert, Anpassungsbedarf. Hinzu kommt die Absenkung bestehender Standards beim Schutz arbeitender Jugendlicher.

Da alle Richtlinien Anpassungsdruck mittlerer Größe verursachten, kann der materielle Misfit zwischen der bestehenden Regelung und dem entsprechenden Standard der Richtlinie entgegen den Annahmen verschiedener Forschungsarbeiten (zum Beispiel Börzel 2000b) diese Unterschiede bei Pünktlichkeit und Korrektheit nicht erklären. Eine Erklärungsgrundlage bildet die Beobachtung, dass diese Richtlinien nicht, wie allgemein üblich, isoliert vom nationalen politischen Prozess implementiert wurden. Es handelte sich um Inhalte, die breites politisches Interesse erregten und sich mit nationalen Reformvorhaben verknüpfen ließen (Ausnahme: Nachweisrichtlinie). Als Umsetzungsinstrument dominieren deshalb nicht Rechtsverordnungen, sondern Gesetze, die neben den Standards der EU-Richtlinie noch andere Aspekte behandeln. Trotzdem gilt, dass die Implementationsmängel, anders als in der Forschungsliteratur angenommen (Fraga 2001: 363), in keinem Fall mit einer Verzögerung des Legislativprozesses durch das Parlament zu erklären sind.

Ein Großteil der unpünktlichen Umsetzung ist auf das Desinteresse der liberal-konservativen Regierung (bis 1995 an der Macht) an der Übernahme der arbeitsrechtlichen Regelungen zu erklären. Obwohl sie für die EU-Richtlinien gestimmt hatte (bei Arbeitszeit sogar als expliziter Befürworter), zeigte diese Regierung nur bei der Nachweisrichtlinie eine Initiative zur Umsetzung – und auch da nur verzögert. Erst unter der sozialistischen Regierung (PS), die ein größeres inhaltliches Interesse an den europäischen Vorgaben hatte, kamen die untersuchten Prozesse in Gang. Zudem hatte die PS im Wahlkampf eine Stärkung des Sozialen Dialogs als Form von »good governance« angekündigt. In der Folge wurde der Verlauf der Transpositionsprozesse wesentlich davon bestimmt, dass die Minderheitsregierung für eine Umsetzung der Mutterschutz-, Arbeitszeit-, Jugendarbeitsschutz- und Elternurlaubsrichtlinie im Rahmen eines tripartistischen Konzertierungsabkommens optiert hatte. *Einer Einigung zwischen den Sozial-*

partnern wurde vor diesem Hintergrund mehr Bedeutung beigemessen als einer fristgerechten Umsetzung.

Zu Konflikten, die die Verarbeitung des Anpassungsbedarfs verzögerten, kam es in erster Linie, wenn Arbeitgeber Kosten der Anpassung, besonders in international wettbewerbsfähigen Sektoren wie Textil- und Lederverarbeitung vermeiden wollten (Mutterschutz-, Arbeitszeit- und in geringerem Maße Jugendarbeitsschutz- und Elternurlaubsrichtlinie). Konflikte und Verzögerungen bestimmten die Umsetzung auch dann, wenn mit der Übernahme der Richtlinien ein Bruch mit der Regelungsstradition eingeleitet wurde (Teilzeitarbeitsrichtlinie) oder ein alter Konflikt neu aufflammte (Jugendarbeitsschutzrichtlinie). Nicht immer wurde ein Kompromiss gefunden, der mit den Inhalten der EU-Richtlinie übereinstimmte. So ist zum Beispiel die Regression beim Jugendarbeitsschutz Ergebnis des Einlenkens der Regierung auf eine unzulässige Interpretation der Arbeitgeberseite.

Hinsichtlich der Erfolge der Anwendung ist ein »trade-off« mit dem Umsetzungsprozess zu beobachten, der nur in den Blick gerät, wenn man den gesamten Implementationsprozess betrachtet. So trug ein langer und intensiver Einigungsprozess zwischen den beteiligten Akteuren tendenziell zu mehr Aufmerksamkeit hinsichtlich der Anwendung und des Vollzugs bei. Besonders für die EU-Richtlinien, die Rechte betreffen, die der Arbeitnehmer individuell nachfragen muss, erhöht dies den Erfolg der Anwendung zum Beispiel bei der Teilzeitarbeitsrichtlinie. Problematisch bleiben hingegen die Standards, bei denen es in der Umsetzung nicht zu einem Konsens kam (Jugendarbeitsschutzrichtlinie) oder bei denen weiterhin große Widerstände von Seiten der Arbeitgeber bestehen (Arbeitszeitrichtlinie). Das portugiesische Vollzugssystem kann dann, trotz Bemühungen um eine kreative Rechtsdurchsetzungspolitik und der Erhöhung der Sanktionen, keinen ausreichenden Druck ausüben, weil die Zahl der Inspektoren eindeutig zu niedrig ist.

Für die Frage der supranationalen Rechtsdurchsetzung ist besonders interessant, dass die portugiesische Regierung bereits einkalkulierte, dass die Europäische Kommission auch bei einer Überschreitung der Transpositionsfrist nur langsam den Druck erhöhen würde. Somit bestand in den Umsetzungsprozessen zur Nachweis-, Mutterschutz-, Arbeitszeit- und Elternurlaubsrichtlinie trotz einer halb- bis zweijährigen Fristüberschreitung keine Gefahr, über die frühen Phasen der Vertragsverletzungsverfahren hinaus in ernsthaften Konflikt mit der supranationalen Ebene zu geraten. Einzig bei der Jugendarbeitsschutzrichtlinie verzögerte eine nationale Kontroverse die Umsetzung so, dass diese zeitliche Sicherheits-

Tabelle 5-2 Übersicht der Implementationsprozesse in Portugal

Richtlinie und Umsetzungsfrist	Anpassungsbedarf	Umsetzung	Verspätung (Monate)	Korrekt?	Supranationale Durchsetzungspolitik	Eindeutige Vollzugsprobleme
91/533 Nachweis 30.6.1993	mittel	11.1.1994 Rechtsverordnung	6	weitgehend	»enforcement«	keine ausreichende Informationsbereitstellung
92/85 Mutterschutz 19.10.1994	mittel	26.6.1996 Gesetz und Rechtsverordnung	20	nein	»enforcement«	Probleme bei Arbeitsplatz-Assessments, zu wenig Kontrolleure
93/104 Arbeitszeit 23.11.1996	mittel	10.11.1998 Gesetz	24	nein	»enforcement«	Probleme bei Arbeitsplatz-Assessments, zu wenig Kontrolleure
94/33 Jugend-arbeitsschutz 22.6.1996	mittel	6.4.2001 Gesetz und Rechtsverordnung	57	ja	»enforcement«	–
96/34 Elternurlaub 3.6.1998	gering	31.8.1999 Gesetz	18	weitgehend	»enforcement«	–
97/81 Teilzeitarbeit 20.1.2000	mittel	25.7.1999 Gesetz	–	nein	–	–

zone von ein bis zwei Jahren nach der Transpositionsfrist nicht gewahrt werden konnte (P1: 926–927). Um die Anrufung des EuGH zu vermeiden, wurden dann bewusst falsche Unterlagen zusammengestellt und nach Brüssel notifiziert.

Auch wurden bei verschiedenen Richtlinien Erlasse, die erforderlich waren, um die transponierten Standards tatsächlich anzuwenden, erst mit deutlicher Verspätung veröffentlicht (Mutterschutz-, Arbeitszeit- und Jugendarbeitsschutzrichtlinie). *Die europäischen Verpflichtungen wurden scheinbar erfüllt, unangenehme Anpassungskosten aber möglichst lang hinausgezögert.* Auch wenn Portugal oft Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens war, so hat dies bisher nicht zu einer Anrufung des EuGH oder gar zu Sanktionen geführt. Die supranationale

Rechtsdurchsetzung erreicht meist erst nach Jahren diese fortgeschrittenen Stufen des Vertragsverletzungsverfahrens und eine oberflächliche Erfüllung der Kriterien reicht in der Regel aus, um die Europäische Kommission zufrieden zu stellen (siehe Kapitel 6.2).

5.3 Empirische Ergebnisse im Überblick

Tabelle 5-3 bildet die zeitliche Verzögerung zwischen dem Ende der Umsetzungsfrist und der korrekten Umsetzung der EU-Richtlinie ab. In 23 der 30 Fälle war die Umsetzung unpünktlich (77 Prozent). Die Zahlen in Fettdruck sowie die Striche ohne hellgrauen Grund markieren die Fälle (9), in denen die Umsetzung noch immer inkorrekt ist (30 Prozent). Insgesamt erfolgte nur in 5 von 30 Fällen eine korrekte und pünktliche Umsetzung, nur in diesen Fällen kamen die Mitgliedstaaten ihren europarechtlichen Verpflichtungen gemäß den Regeln nach (17 Prozent). Im Großteil der untersuchten Fälle hat eine verspätete Anpassung an die europäischen Standards stattgefunden. Die empirische Analyse offenbart also durchaus signifikante Defizite bei der Regelbefolgung durch die Mitgliedstaaten. Besonders angesichts der Zustimmung der Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen der untersuchten EU-Richtlinien ist es erstaunlich, dass die *europäischen Standards meist verspätet und oft verfälscht oder unvollständig bei den Adressaten ankommen*. Und das nach der offiziellen Implementationsfrist von zwei bis drei Jahren!

Vergleicht man die Mitgliedstaaten, so zeigt sich, dass Frankreich trotz eines starken Staats und einer effizienten Administration der unpünktlichste Umsetzer europäischer Vorgaben ist (214 Monate Gesamtverspätung). Dagegen kommen die südeuropäischen Staaten ihren europapolitischen Verpflichtungen wider die Erwartungen an ineffiziente politische Systeme oder schwerfällige Verwaltungen mit 153, 125 und 170 Monaten Gesamtverspätung verhältnismäßig pünktlich nach. Allerdings wird die relative Pünktlichkeit in Spanien, Portugal und Griechenland durch zwei beziehungsweise drei noch immer inkorrekte Umsetzungen (Mutterschutz- und Arbeitszeit-, Mutterschutz-, Arbeitszeit- und Teilzeitarbeits- sowie Arbeitszeit- und Elternurlaubsrichtlinie) eingeschränkt. Trotzdem gilt, dass es bei den untersuchten Richtlinien zumindest in zeitlicher Hinsicht kein »southern problem« (Pridham/Cini 1994) gibt.

Tabelle 5-3 Zeitpunkt und Korrektheit der Umsetzungen
(in Monaten nach der Umsetzungsfrist)^a

Richtlinie und Umsetzungsfrist	Belgien	Frankreich	Spanien	Portugal	Griechenland	Fristüberschreitungen gesamt pro Richtlinie
91/533 Nachweis 30.6.1993	113	14	61	6	12	206
92/85 Mutterschutz 19.10.1994	7	90	61	20	100	278
93/104 Arbeitszeit 23.11.1996	44	54	–	24	30	152
94/33 Jugend- arbeitsschutz 22.6.1996	34	56	–	57	21	168
96/34 Elternurlaub 3.6.1998	–	–	17	18	7	42
97/81 Teilzeitarbeit 20.1.2000	14	–	14	–	–	28
Fristüber- schreitung gesamt pro Land	212	214	153	125	170	874

Fettschrift: Transposition ist noch immer inkorrekt.

–: fristgerechte Umsetzung.

Hellgrau unterlegte Bereiche: fristgerechte und korrekte Umsetzungen

- a Als Umsetzungstermin wurde grundsätzlich die Annahme des Gesetzes gewählt. Ausnahmen bilden die Fälle, in denen das Instrument wesentlich später rechtskräftig wurde, wo man also von einer relevanten Lücke zwischen Umsetzung und Wirksamkeit sprechen kann. Kleinere verbleibende Umsetzungsmängel (»weitgehend korrekt«) werden nicht erwähnt. Hier soll dargestellt werden, wie lange Mitgliedstaaten brauchen, um die entsprechende EU-Richtlinie im Wesentlichen korrekt umzusetzen.

Betrachtet man die Richtlinien im Vergleich, rief die Mutterschutzrichtlinie die größten Verzögerungen hervor, während die von den europäischen Sozialpartnern auf der Basis des Maastrichter Sozialprotokolls verhandelten EU-Richtlinien (Elternurlaub und Teilzeitarbeit) relativ gute Umsetzungserfolge aufwei-

Tabelle 5-4 Umsetzungsmängel in den Mitgliedstaaten auf einen Blick^a

Mitgliedstaat	Fristgerecht und korrekt	Unpünktlich	Noch immer inkorrekt
Belgien	1	5	1
Frankreich	2	4	1
Portugal	–	5	3
Spanien	1	4	2
Griechenland	1	5	2
Gesamt	5	23	9

a Die Summe der Umsetzungsmängel pro Land kann die Anzahl der untersuchten Fälle pro Land überschreiten. Das ist der Fall, wenn eine einzelne Richtlinie in einem Land zunächst unpünktlich, insgesamt aber noch immer inkorrekt umgesetzt worden ist.

sen. Die Fristüberschreitungen sind im Vergleich zu anderen EU-Richtlinien deutlich niedriger und mehr als zwei Drittel der Fälle pünktlicher Umsetzung finden sich bei diesen beiden Richtlinien. Hier fällt zum einen ins Gewicht, dass die Texte weniger komplex sind als bei den anderen untersuchten Richtlinien (Ausnahme: Nachweisrichtlinie). Zum anderen erleichterte das Instrument der Sozialpartnerverhandlungen auf europäischer Ebene tendenziell eine Einigung auf nationaler Ebene. Bei der Arbeitszeitrichtlinie haben alle Mitgliedsländer (ausgenommen Spanien) die Transpositionsfrist um mindestens zwei Jahre überschritten, und das, obwohl diese Richtlinie einen längeren Zeitraum für die Umsetzung gewährt als üblich (drei statt sonst zwei Jahre). Hier fällt ins Gewicht, dass die europäische Vorgabe besonders komplex war und zudem in vielen Staaten auf einen komplexen nationalen Reformprozess traf. Die Bestimmungen zum Nachweis, zum Mutterschutz und zur Arbeitszeit sind in keinem Land pünktlich und korrekt umgesetzt worden.

Betrachtet man *einzelne Fälle*, so benötigte Belgien am längsten, um die Nachweisrichtlinie umzusetzen: Erst neuneinhalb Jahre nach der eigentlichen Frist wurde hier transponiert. In Griechenland verzögerte sich die Umsetzung der Mutterschutzrichtlinie um fast acht Jahre sowie in Frankreich um siebeneinhalb Jahre.

Wie können diese empirischen Ergebnisse nun erklärt werden? Auch wenn sich relativ klare länderspezifische Muster ergeben, werden im Folgenden die Faktoren aus dem eingangs vorgestellten Analysekonzept und ihre Relevanz für

Tabelle 5-5 Umsetzungsmängel der Richtlinien auf einen Blick^a

Richtlinie	Fristgerecht und korrekt	Unpünktlich	Noch immer inkorrekt
Nachweis	–	5	1
Mutterschutz	–	5	2
Arbeitszeit	–	4	4
Jugendarbeits- schutz	1	4	–
Elternurlaub	2	3	1
Teilzeitarbeit	2	2	1
Gesamt	5	23	9

a Die Summe der Umsetzungsmängel pro Richtlinie kann die Anzahl der untersuchten Fälle pro Richtlinie überschreiten. Das ist der Fall, wenn eine einzelne Richtlinie in einem Land zunächst unpünktlich, insgesamt aber noch immer inkorrekt umgesetzt worden ist.

die Fallstudien desaggregiert analysiert, bevor dann auf die übergreifende theoretische Einordnung der Befunde eingegangen wird.

5.4 Begrenzte Erklärungskraft des Misfit-Arguments

Der Anpassungsbedarf nimmt zwar Einfluss auf die untersuchten Prozesse, bleibt aber ein Faktor unter vielen, der für sich genommen die Ergebnisse nicht erklären kann. Die im Einleitungsteil vorgestellte Misfit-Hypothese stellt die Erwartung auf, dass die Umsetzung von EU-Richtlinien bei niedrigem Änderungsbedarf fristgerecht erfolgt, während es bei hohem Änderungsbedarf zu relevanten Verzögerungen und wesentlichen inhaltlichen Mängeln kommt (zum Beispiel Knill/Lenschow 1998: 610; Börzel 2000a: 225). Die Gegenüberstellung der empirischen Ergebnisse des Implementationserfolges mit der Größe des Misfit bestätigt diese Hypothese aus zwei Gründen nicht. Zum einen ist auch bei den Fällen mit geringem Änderungsbedarf (19) die Umsetzung zum Großteil verspätet (14) beziehungsweise pünktlich, aber inkorrekt (1). Umgekehrt befindet sich unter den fünf fristgerecht und korrekt umgesetzten Richtlinien ein Fall, bei dem mittlerer Anpassungsbedarf zu überwinden war: In Belgien musste mit der EU-Richtlinie Elternurlaub eingeführt werden, zuvor gab es nur einen allen Arbeitnehmern zustehenden »sabbatical leave« (Hartlapp 2004: 78).

Die Relevanz des Anpassungsdrucks für die Erklärung der Implementationsprozesse ist nicht nur absolut gesehen geringer als erwartet, sondern auch in relativer Perspektive eingeschränkt. In den untersuchten Mitgliedstaaten wurden EU-Richtlinien mit mittlerem Misfit nicht systematisch schlechter umgesetzt als Fälle, in denen nur geringe Änderungen notwendig waren (siehe die Tabellen am Ende der Länderkapitel 2 bis 4, sowie Kapitel 5.1 und 5.2). Insbesondere die große zeitliche Varianz der Übernahme von Änderungen mit ähnlichem Umfang lässt sich mit der Misfit-Hypothese nicht zufriedenstellend erklären. In Spanien rief jede der untersuchten Richtlinien nur geringen Änderungsbedarf hervor, trotzdem variiert der Erfolg der Transposition zwischen fristgerecht, weitgehend korrekt (Jugendarbeitsschutzrichtlinie) und mehr als fünfjähriger Überschreitung, bei relevanten Mängeln (Mutterschutzrichtlinie). *Die in weiten Teilen der jüngeren Europaforschung dominierende Variable des Misfit kann die Ergebnisse der meisten Fallstudien nicht erklären.*

5.5 Verhandlungsvorbereitung und Verhandlungsführung

5.5.1 Verzögernde Wirkung von unklaren Formulierungen und komplexen Regelungen

Die Fallstudien zeigen, dass die *Textqualität* Einfluss auf den Verlauf der Transposition und auf die Anwendung der untersuchten EU-Richtlinien nahm. Eingangs wurde die Annahme gemacht, dass die Regelbefolgung erschwert wird, wenn Unklarheiten Raum für unterschiedliche Interpretationen lassen oder komplexe Texte mehr Angriffsfläche für Kontroversen im Transpositionsprozess bieten. *Die Analyse zeigte für die untersuchten Fälle eine pünktlichere Umsetzung bei weniger komplexen Rechtsakten*, zu denen die Elternurlaubs- und Teilzeitarbeitsrichtlinie zählen.

Die Erklärungskraft dieses Faktors für den Implementationserfolg wird noch deutlicher, wenn die verbleibenden Umsetzungsmängel der hyperkomplexen Arbeitszeitrichtlinien in vier Mitgliedstaaten einbezogen werden. Ein deutlich negativer Einfluss unklarer Formulierungen auf die Anwendung zeigte sich auch bei der Mutterschutzrichtlinie. Dort wird ein Leitfaden erwähnt, der nähere Ausführungen zur Durchführung der Sicherheits- und Gesundheitsschutzbestimmungen enthalten soll. Ein entsprechendes Schriftstück wurde aber erst acht Jahre nach

Annahme der EU-Richtlinie von der Europäischen Kommission publiziert. Diese Unklarheit diente der spanischen Regierung als Argument, die Durchführungsbestimmungen zur Risikobeurteilung und die Annexe über Jahre nicht umzusetzen. In der Konsequenz ist eine individuelle Risikoevaluierung des Arbeitsplatzes bis heute nicht gemäß den europäischen Vorgaben garantiert und die Wirkung der darauf aufbauenden Standards ist eingeschränkt (Kapitel 3.2.2). Gegen einen monokausalen Zusammenhang spricht aber, dass die Nachweisrichtlinie insgesamt zu mehr Verzögerungen führte als die deutlich komplexeren und technisch anspruchsvolleren EU-Richtlinien zu Arbeitszeit und Jugendarbeitsschutz. Die Qualität des Richtlinien textes verfügt über eine gewisse Erklärungskraft, letztlich hängt die Verarbeitung der europäischen Vorgaben im Umsetzungsprozess aber von einer Vielzahl von Faktoren ab, die im Einzelfall entgegengesetzte Ergebnisse herbeiführen können.

5.5.2 Punktuelle Erklärungskraft des EU-Entscheidungsprozesses

Hinsichtlich der Bedeutung der Verhandlungsvorbereitung und Verhandlungsführung hat sich in Einzelfällen gezeigt, dass die Auswirkungen der Annahme situativ oder prinzipiell falsch eingeschätzt wurden. Eine systematische Bedeutung kam dem Faktorenbündel zu Koordination und Kontrolle des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses nicht zu.

Verschiedene Autoren betonen die Bedeutung der *nationalen Entscheidungsvorbereitung*. Dabei lassen konstruktivistische oder historisch-institutionalistische Ansätze erwarten, dass »agency loss« (zum Beispiel Marks/Hooghe/Blank 1996) und mangelnde Konsequenzenabschätzung (Pierson 1996: 136–139) die Schnelligkeit und die Korrektheit der Implementation negativ beeinflussen (Ciavarini Azzi 1988: 196–198, 2000: 59–60; Pag/Wessels 1988: 172–173; Weiler 1988: 349–359; Van den Bossche 1996: 377–378). In den untersuchten Ländern ließ sich kein Fall beobachten, in dem der Verhandlungsführer als Agent nicht den Interessen der nationalen Regierung als Prinzipal gefolgt wäre. Auch das *Abstimmungsverfahren* zur Annahme der Richtlinie wurde in den untersuchten Prozessen nicht zu einem relevanten Erklärungsfaktor. Obwohl Spanien und Griechenland bei der Jugendarbeitsschutzrichtlinie, die auf Artikel 118a EGV (jetzt Artikel 138) gestützt war, in den Verhandlungen zwischenzeitlich gegen die Richtlinie gestimmt hatten, bezog sich diese Opposition nie auf Inhalte der Richtlinie. Es war also auch kein Widerstand im Umsetzungsprozess zu erwarten.

Ein mangelndes Bewusstsein über die Tragweite der zur Debatte stehenden Fragen kann hingegen ein gravierendes Problem sein. Obwohl Frankreich mit einer großen spezialisierten Abteilung im Außenministerium (SGCI) als Prototyp effizienter Verhandlungsvorbereitung gilt (Kapitel 2.1.3) und über eine im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten mächtige Stellung im Ministerrat verfügt, kam es auffällig oft zu einer Unterschätzung des Anpassungsbedarfs. Diese ist auf eine *prinzipielle Präferenz für die Art und Gestaltung der eigenen Regeln* zurückzuführen. Bei der Nachweis-, Mutterschutz- und Jugendarbeitsschutzrichtlinie fand erst nach mehrfachen Mahnungen ein Richtungswechsel in Form der Anerkennung des Änderungsbedarfs statt. Hier zeigte sich, dass mangelndes Bewusstsein über die Tragweite der Änderungen nicht durch effiziente Koordination aufgehoben werden kann.

Die Fallstudien zeigten darüber hinaus, dass auch ineffiziente Verhandlungsführer bei ausreichendem Interesse grundsätzlich in der Lage sind, die Koordination effektiv zu gestalten. So gelang es Griechenland in den Verhandlungsrunden zur Arbeitszeit- und zur Jugendarbeitsschutzrichtlinie, für den Schifffahrtssektor Ausnahmemöglichkeiten auszuhandeln. Hintergrund ist, dass bei der vorhergehenden Mutterschutzrichtlinie die Inklusion der Sektoren, die in Griechenland traditionell von anderen Ministerien reguliert werden (Armee, Polizei und Hausangestellte), zu Umsetzungsproblemen geführt hatte. Durch eine geschickte Verhandlungsführung konnte diese Problematik bei späteren Richtlinien vermieden werden (Kapitel 4.2.2 bis 4.2.4).

5.5.3 Wann fördert die Einbindung relevanter Akteure in die Verhandlungen den Umsetzungsprozess?

Die Analyse hat keinen signifikanten Einfluss der Art und des Ausmaßes der Einbindung wichtiger nationaler Akteure auf den späteren Umsetzungsprozess ergeben. Die geringe empirische Relevanz ist auf die Fallauswahl vorwiegend etatistischer Länder und nicht auf eine mangelnde Validität der zugrunde liegenden Annahme zurückzuführen. Lediglich in Belgien stellen die Sozialpartner ein starkes unabhängiges Gewicht im Umsetzungsprozess dar. Sie hemmen oder verstärken nicht nur die Handlung der Regierung, sondern setzen auch eigene Positionen durch. Ihre Nichteinbindung kann deshalb auch Verzögerungen in der Implementation erklären (Hartlapp 2004: 45–47). In allen anderen untersuchten Ländern verfügen weder Sozialpartner noch andere organisierte Interessen über

tatsächliche oder faktische Vetomacht in der Transpositionsphase. Wenn keine Vetopunkte im politischen System existieren und organisierte Interessen im Umsetzungsprozess weitgehend ignoriert werden können, dann führt die Nichteinbindung dieser Akteure in die Verhandlungsführung nicht zu Umsetzungsproblemen.

Für das untersuchte Politikfeld haben *potenzielle Vetopunkte* im politischen System, die die Annahme des Rechtsaktes hätten verhindern können, faktisch keinen Einfluss. Anders als der deutsche Bundesrat verfügen die *zweiten Kammern* in Belgien und Frankreich nicht über Vetomacht, sie können die Annahme lediglich durch ein langes Hin und Her verzögern. Auch die manchmal fälschlicherweise als Vetospieler bezeichneten Staatsräte ähneln in ihrer Funktion letztlich dem deutschen Verfassungsgericht. Das heißt, sie kontrollieren die rechtliche Qualität und Konformität der Umsetzungsakte mit nationalem Recht. Es handelt sich also nicht um Vetospieler, die aus politischer Motivation gegen eine Umsetzung stimmen können. Auch die föderalen Einheiten in Belgien und Spanien haben keine Vetomacht, weil Arbeitsrecht nicht zum Kompetenzkatalog der dezentralen Einheiten gehört. Schließlich war in keinem Fall einer Mehrparteienregierung die Opposition eines Koalitionspartners als Ursache für Transpositionsprobleme auszumachen. Eine Ausnahme, in der es dennoch aufgrund eines Vetos zur Verzögerung des Transpositionsinstruments kam, ist die Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Frauen in Frankreich. Das drohende Veto der französischen Assemblée Nationale kurz vor der Annahme des Gesetzes, das sowohl Standards der Mutterschutz- als auch der Arbeitszeitrichtlinie transponiert, fällt jedoch nicht in diese Kategorie im klassischen Sinn. Die Jospin-Regierung musste angesichts der kontroversen Diskussion um die Mehrheit in den eigenen Reihen bangen. Eine solche Anomalie des politischen Systems ist kein Vetopunkt im Sinne des Vetospielerkonzepts (Tsebelis 1995, Kapitel 2.2.2 und 2.2.3).

Faktische Vetopunkte (Héritier 2001: 12–13) konnten die Transposition unter bestimmten Bedingungen aufschieben oder blockieren. Auch wenn die Sozialpartner in keinem der untersuchten Länder über eine formale Vetomacht bei der inhaltlichen Ausgestaltung oder gar Annahme der Transpositionsinstrumente verfügten, konnten sie im arbeitsrechtlichen Legislativprozess über verpflichtende Anhörungsrechte eine aufschiebende Wirkung entfalten (Spanien, Portugal) beziehungsweise den Prozess faktisch blockieren (Belgien). So verhindert der bipartistische Conseil National de Travail (CNT, Arbeitsrat) in Belgien *de facto* bis heute die korrekte Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie bei der Arbeitszeitregelung für Führungskräfte. Seine Macht lässt sich durch eine Mischung aus Kon-

sensorientierung, parteipolitischer Ausrichtung der Regierung und mangelnder Expertise des Staats im Regelungsbereich erklären. Die Verzögerung bei einem anderen Standard der Arbeitszeitrichtlinie ist hingegen auf einen Kompetenzkonflikt zwischen Staat und der sozialpartnerschaftlichen Institution zurückzuführen. Die Erklärung, jegliche Nachtarbeit sei gefährlich und somit grundsätzlich auf 8 Stunden Nachtarbeit pro 24-Stunden-Arbeitstag zu beschränken, liegt nicht im Eigeninteresse der Arbeitgeber innerhalb des CNT, sondern ist eine Reaktion auf den Versuch der Ausdehnung staatlicher Regelungskompetenz in Arbeitszeitarangements (Hartlapp 2004: 70–71).

Im Ausnahmefall Belgien manifestierte sich die große Bedeutung, die der Berücksichtigung nichtstaatlicher Positionen zukommt, sogar in einer jüngeren institutionellen Änderung. Gegen Ende des Untersuchungszeitraums wurden Konsultationen zwischen den Sozialpartnern und der Regierung vor und während der Ratsverhandlungen auf EU-Ebene eingeführt, um die Blockadegefahr der Sozialpartner im Umsetzungsprozess zu reduzieren (Hartlapp 2004: 49). Die Einführung der Sozialpartnerkonsultation während der Verhandlungsvorbereitung in Frankreich ist hingegen auf ein unter der Jospin-Regierung verändertes Verständnis von »good governance« zurückzuführen (Kapitel 2.1.2).¹

In den anderen untersuchten Ländern wurden Art und Ausmaß der Einflussnahme organisierter Interessen stark von der Regierung bestimmt. Beispielsweise weigert sich die spanische Regierung trotz unermüdlicher und begründeter Kritik der Gewerkschaften noch immer, Details der Mutterschutzrichtlinie zu übernehmen (Kapitel 3.2.2). Nur in Einzelfällen gelang es den Gewerkschaften, mit Hilfe des Umwegs über die EU-Ebene eigene Vorstellungen durchzusetzen oder sich gegen Reformbestrebungen der Regierung zu wehren, wie bei der Arbeitszeitflexibilisierung in Griechenland (Kapitel 4.2.3). Etwas grundsätzlicher gefasst: *Die Sozialpartner hemmten oder verstärkten die Positionen der Regierungen, nahmen aber nur selten entscheidenden Einfluss auf Inhalt und Zeitpunkt der Transposition*, sodass Verlauf und Ergebnis der Umsetzungsprozesse weder durch ihre Einflussnahme noch durch ihre vorherige (Nicht-)Einbindung systematisch erklärt werden können.

1 Auf den ersten Blick mag die Einführung einer Sozialpartnerkonsultation während der EU-Verhandlungen im Rahmen eines tripartistischen Ausschusses in Frankreich (Comité Blanchard) ähnlich gelagert erscheinen. Da die Sozialpartner weder Interesse noch Macht haben, die Umsetzung wesentlich zu beeinflussen, wird jedoch schnell deutlich, dass es sich hier nicht um die frühzeitige Vermeidung potenzieller Widerstände handelt.

5.6 Nationale Instrumente, Verwaltungsstrukturen und Verfahrensabläufe

5.6.1 Herausragende Bedeutung des Transpositionsinstruments: Komplexes Legislativverfahren versus schlanke Rechtsverordnung

Von herausragender Bedeutung ist die Frage, ob EU-Richtlinien zu ihrer Umsetzung langwierige Gesetzgebungsverfahren durchlaufen mussten oder per Rechtsverordnung in die nationale Rechtsordnung inkorporiert werden konnten. Die Ausgangsannahme war, dass komplexe Legislativverfahren mit vielen Akteuren grundsätzlich eher zu Verzögerungen führen, dagegen ein Umsetzungsprozess über Rechtsverordnungen schlanker ist. Hier entscheidet die Regierung beziehungsweise der Minister allein und die Verwaltung führt den Beschluss aus, ohne dass andere Akteure, zum Beispiel das Parlament, intervenieren können. Der Prozess sollte zu einer schnelleren Annahme führen.

Es überraschte deswegen, dass in den untersuchten Fällen die Umsetzungen über Rechtsverordnungen mit einer deutlich längeren Fristüberschreitung nach Brüssel notifiziert wurden (durchschnittlich 35 Monate) als Umsetzungen über Gesetze (durchschnittlich 17 Monate).² Der Widerspruch lässt sich anhand der Fallstudien auflösen. Sie zeigen, dass sich die größere Fristüberschreitung nicht mit einer längeren Dauer der Transpositionsphase erklärt, sondern in der Regel mit dem verspäteten Beginn des Umsetzungsprozesses. Besonders deutlich wurde dies im Fall der Nachweisrichtlinie in Belgien, wo die Umsetzung nach langjährigem Stillstand zügig über eine Rechtsverordnung erfolgte (Hartlapp 2004: 58–59). Eine rein quantitative Analyse wäre kaum geeignet gewesen, diesen Zusammenhang zu durchleuchten, und hätte unter Umständen sogar zu falschen Konklusionen geführt. *Umsetzungen über Rechtsverordnungen verliefen tatsächlich schneller als über Gesetze, sie wurden aber häufig später begonnen.* Vereinfacht bedeutet dies, dass auch potenzielle Widerstände im Legislativprozess weniger zur Erklärung beitragen als (wodurch auch immer verursachter) Stillstand zu Be-

2 Umsetzungsprozesse, in denen Teile der EU-Richtlinie über Verordnungen umgesetzt wurden und andere Teile über Gesetze, wurden hier ebenso wenig einbezogen wie die beiden über Kollektivverträge umgesetzten Richtlinien in Belgien. Auch wenn diese Fälle einbezogen werden und als je zwei eigenständige Umsetzungsprozesse behandelt werden, bleibt der Unterschied bestehen: Rechtsverordnungen brauchten durchschnittlich 41 Monate, Gesetze nur 23 Monate über die Umsetzungsfrist hinaus.

ginn. Insgesamt kommt dem Umsetzungsinstrument auch ein hoher Erklärungswert als Indikator für die Bedeutung, welche die beteiligten Akteure der Richtlinie zumessen, zu. So wurden Rechtsverordnungen tendenziell dann eingesetzt, wenn den Inhalten keine große politische Relevanz beigemessen wurde.

5.6.2 Der Rahmen: Administrative Faktoren und Verfahrenseffizienz

Hinsichtlich des Einflusses administrativer und verfahrenstechnischer Faktoren auf den Implementationserfolg kam punktueller Überlastung, andauernden Ineffizienzen und Koordinationsproblemen zwischen beteiligten Akteuren oder Ressorts (je nach Land und Inhalt der Richtlinie) unterschiedliche Erklärungskraft zu. Auch Ressourcenmangel in der Verwaltung behinderte die Implementation, weil Handlungsziele nicht umgesetzt werden konnten. In den untersuchten Fällen ließen sich zwar vielfach *generelle Ineffizienzen* beobachten, diese können aber nur *in Kombination mit (offenem oder verstecktem) Widerstand, generellem Desinteresse oder Koordinations- und Kompetenzkonflikten* zu Stillstand oder Blockade des Prozesses führen. Beispielsweise erfolgte in Griechenland bei der Mehrzahl der Fallstudien (Nachweis-, Mutterschutz-, Arbeitszeit- und Jugendarbeitsschutzrichtlinie) erst nach einem Fristsetzungsschreiben aus Brüssel eine Umsetzung. Besonders im Fall der Jugendarbeitsschutzrichtlinie ist das erstaunlich, denn während der Verhandlungen hatte sich Griechenland als vehementer Befürworter der Regelungen ausgesprochen. Die Verhandlungsführer aus der Spitze des Ministeriums sind aber nicht für die Transposition der europäischen Vorgaben in nationales Recht zuständig. Die Erfüllung europarechtlicher Verpflichtungen wird als reiner Verwaltungsakt betrachtet und unabhängig von den Inhalten über Rechtsverordnungen abgewickelt. Damit fallen sie in den Zuständigkeitsbereich der als ineffizient bekannten Bürokratie und versanden dort regelmäßig.

Dass der Anpassungsbedarf oft schnell und problemlos geschlossen wurde, wenn sich die politische Konstellation änderte (zum Beispiel Machtübernahme einer Minderheitsregierung, Hartlapp 2004: 309) oder wenn die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleitete, widerspricht nicht der Erklärungskraft genereller Ineffizienzen für eine Vielzahl der untersuchten Fälle. Die Beobachtung bestätigt lediglich, dass dort ein Weg zur Umsetzung ist, wo ein Wille zur Erfüllung der europäischen Verpflichtungen existiert, während in einer Vielzahl der Fälle nur Ineffizienz erklärt, warum es zu einem langen Stillstand vor dem eigentlichen Beginn des Transpositionsprozesses kam.

In einigen Fällen behinderte auch *punktueller Überlastung* eine zügige Umsetzung, ohne dadurch generelle Erklärungskraft zu erhalten. In der Regel stehen mehrere Jahre als Umsetzungszeitraum zu Verfügung, sodass eine punktueller Überlastung innerhalb dieser Phase kaum ausreicht, um die langjährigen Fristüberschreitungen der untersuchten Fälle zu begründen. Ein Beispiel für ein Stocken des laufenden Umsetzungsprozesses durch punktueller Überlastung ist die Mutterschutzrichtlinie in Griechenland. Hier kam es nicht in der Verwaltung, sondern im tripartistischen Rat SYAE zu einem Reformstau. Entgegen der staatsdominierten Regelungstradition war der SYAE eingerichtet worden, um Gesetze und Verordnungen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auf den Konsens einer breiteren Akteurbasis zu stellen. Die Regulierung der EU-Standards zum Mutterschutz konnte dort erst angestrebt werden, nachdem die Standards der Rahmenrichtlinien nach Brüssel notifiziert worden waren (Kapitel 4.2.2). In späteren Umsetzungsprozessen zur Arbeitszeit- und Jugendarbeitsschutzrichtlinie hatte sich der Reformstau im SYAE wieder aufgelöst (Kapitel 4.2.3 und 4.2.4).

Generell gab es kaum *Koordinationsprobleme*, weil Arbeitsrecht in der Regel kein Querschnittsthema ist, sondern in jedem Nationalstaat ein eigenes Ressort für diesen Bereich existiert. Ausnahmen, in denen sich die Koordination zwischen verschiedenen administrativen Einheiten problematisch darstellte, betrafen die Inklusion von Beschäftigtengruppen, die auf nationaler Ebene traditionell in den Zuständigkeitsbereich anderer Ministerien fallen, zum Beispiel der öffentliche Sektor bei der Arbeitszeitrichtlinie oder Armee und Polizei bei der Mutterschutzrichtlinie. Schließlich erwies sich im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in einigen Fällen die Kooperation mit anderen Abteilungen oder gegebenenfalls mit dem Gesundheitsministerium als problematisch, besonders wenn Kompetenzkonflikte zwischen verschiedenen Ressorts grundlegende Verfahrensschwächen verstärkten.

So wurden in Griechenland die Standards der Mutterschutzrichtlinie erst fast sechs Jahre nach der (ohnehin verspäteten) Transposition auf Armee, Polizei und Hausangestellte ausgedehnt, weil der Geltungsbereich der EU-Richtlinie nicht mit der Aufteilung der nationalen Zuständigkeiten übereinstimmte. Erst größerer Druck aus Brüssel in Form eines fortgeschrittenen Vertragsverletzungsverfahrens brachte hier eine Einigung zustande (Kapitel 4.2.2). Auch innerhalb der zuständigen Ministerien war die Kommunikation verschiedener Abteilungen nicht immer gewährleistet, zum Beispiel, wenn in Frankreich im Kontext der Umsetzung der Mutterschutzrichtlinie die Durchführungsbestimmungen zu Sicherheit

und Gesundheitsschutz aus der Abteilung für Arbeitssicherheit und Prävention erst über ein Jahr nach der eigentlichen Transposition durch die Abteilung für Arbeitnehmerrechte nachgereicht wurden (Kapitel 2.2.2).

In der Phase der Anwendung stellten dauerhafte administrative Überlastung und Ressourcenmangel den wichtigsten Erklärungsfaktor für Implementationsmängel dar. Sie schränkten in einer Reihe von Mitgliedstaaten die Implementation der Standards zu Sicherheit und Gesundheitsschutz ein. Dies wurde deutlich, wenn auch nach der korrekten Transposition der Regeln keine Anwendung stattfinden konnte. Nicht Widerstand gegen die Standards, sondern Mangel an entsprechend ausgebildetem Personal verhinderte die Risikobeurteilungen des Arbeitsplatzes (besonders in Griechenland, aber auch in Portugal). Weil aber die Durchführung einer Reihe der hier untersuchten Standards auf der Risikobeurteilung basiert, blieb zum Beispiel das Recht Schwangerer, bei gefährlichen Tätigkeiten an einen anderen Arbeitsplatz transferiert zu werden, relativ wirkungslos, wenn die Gefährdung nicht evaluiert wurde (Kapitel 4.1.5).

Allgemein gefasst kam den administrativen und verfahrenstechnischen Faktoren dort eine große Rolle zu, wo es keinen expliziten Widerstand gegen oder keine ausdrückliche Unterstützung für die Inhalte der EU-Richtlinien gab. Da in vielen der untersuchten Fälle Transposition als Pflichterfüllung betrachtet wurde, war die Umsetzungsmaschinerie des Verwaltungsapparates besonders wichtig. Auch ohne Widerstand kann die Erfüllung der europarechtlichen Verpflichtungen hier leicht an administrativen und verfahrenstechnischen Faktoren scheitern. Auch Anwendung und Vollzug werden besonders von Ineffizienzen oder Ressourcenmängeln in diesem Bereich beeinflusst (Kapitel 5.8).

5.7 Relevanz von Politikmustern und Präferenzen

5.7.1 Untergeordnete Rolle ideologischer Faktoren im Transpositionsprozess

Die Länderstudien haben gezeigt, dass die *ideologische Ausrichtung der Regierungsparteien* zwar in manchen Fällen durchaus relevant war, im Vergleich zu den bisher herausgearbeiteten Faktoren jedoch nur eine untergeordnete Rolle bei der Erklärung von Verzögerungen oder Mängeln spielte. Man hätte annehmen können, dass sozialdemokratische oder sozialistische Regierungen sich grund-

sätzlich als gewissenhafter bei der Implementation der untersuchten EU-Standards erweisen würden als konservative Regierungen, weil eine Verbesserung der Arbeitnehmerrechte ihrer ideologischen Ausrichtung entspricht.

Ein Beispiel für eine Ausnahme – im Sinne einer größeren Relevanz der Ideologie – stellt die Elternurlaubsrichtlinie dar, bei der die sozialistische PS-Regierung in Portugal für eine besonders gewissenhafte und öffentlich gut sichtbare Umsetzung plädierte. Um dem ersten Sozialpartnerabkommen auch auf nationaler Ebene Bedeutung zu verleihen, setzte sie zum Beispiel Empfehlungen der EU-Richtlinie um und schuf Anreize für Vaterschaftsurlaub (Hartlapp 2004: 181–182). Die Regel war aber, dass parteipolitische Ideologien in den untersuchten Fällen kaum zur Erklärung von Implementationsmängeln beitragen konnten. So war die konservative Ministerin S. Smet in Belgien eine vehemente Befürworterin der untersuchten EU-Richtlinien (besonders deutlich bei der Mutterschutz- und Elternurlaubsrichtlinie: Hartlapp 2004: 63–66, 78), während die Mitte-Links-Koalition unter L. Jospin in Frankreich ihrer Pflicht zur Transposition der europäischen Standards zum Mutterschutz oder zum Jugendarbeitsschutz ebenso zögerlich nachkam wie die konservative Vorgängerregierung (Kapitel 2.2.4). Die *beschränkte Erklärungskraft parteipolitischer Präferenzen* ist in vielen untersuchten Fällen darauf zurückzuführen, dass *Implementation als administrative Pflichterfüllung* gegenüber Brüssel und nicht als politischer Prozess verstanden wird (zum Beispiel in Griechenland). Überspitzt formuliert: Das politische System wird unter diesen Rahmenbedingungen seiner politischen Gestaltungsfunktion beraubt und reduziert sich auf eine »administrative Umsetzungsmaschine«.

5.7.2 Situative Bedeutung von Minderheitsregierungen und Verknüpfungen mit nationalen Reformen

Müsste man die ausschlaggebende Dimension der Präferenzen bezeichnen, die zur Erklärung der Ergebnisse beitragen, dann wäre in den vorliegenden Fällen »situative Priorität« besser geeignet als »parteipolitische Ideologie«. Unter einem solchen Punkt sind sowohl Variablen zu fassen, die den Handlungskontext der Akteure für die Transposition direkt bestimmen, als auch Faktoren, die über Interdependenzen mit anderen Prozessen Präferenzen importieren. Situative Präferenzen waren bei fast allen Anpassungen, die über ein Gesetz vorgenommen wurden, ausschlaggebend für die Wahl des Instruments. Sie stellten damit einen wichtigen Faktor zur Erklärung der jeweiligen Fallstudien dar.

Ein prägnantes Beispiel für situative Präferenzen, die direkten Einfluss auf das Ergebnis der Transposition genommen haben, ist die Entscheidung der sozialistischen Minderheitsregierung (PS), in Portugal die Jugendarbeitsschutzrichtlinie im Rahmen eines tripartistischen Konzertierungsabkommens zu behandeln. Das kann erklären, warum es angesichts der dort auftretenden Einigungsschwierigkeiten über den Begriff der »leichten Tätigkeit«, der bestimmt, ob Kinder ausnahmsweise arbeiten dürfen, auch nach der Ankündigung zur Umsetzung noch einmal annähernd zweieinhalb Jahre dauerte, bis das entsprechende Gesetz nach Brüssel notifiziert wurde. Hinzu kam, dass sich die Regierung in der Konzertierungssituation gezwungen sah, den Arbeitgeberverbänden angesichts der generellen Anhebung der Schutzniveaus in einzelnen Punkten eine Absenkung der existierenden Regeln zu erlauben. Damit verstößt die Umsetzung gegen das Regressionsverbot (Hartlapp 2004: 175–176). Eine Gegenüberstellung mit Spanien verdeutlicht, dass es sich nicht um eine ideologische Präferenz, sondern um die spezifische Situation der Minderheitsregierung handelt. Minderheitsregierungen waren in den untersuchten Fällen auf Kooperation mit den Sozialpartnern angewiesen, weil diese parlamentarische Abstimmungen entgegen der Regierungsmeinung beeinflussen können. Unter der ersten Regierung Aznar (PP), die nicht auf eine parlamentarische Mehrheit gestützt war, verfügten auch in Spanien nichtstaatliche Akteure – und hier besonders die Gewerkschaften – über deutlich mehr Einfluss als zuvor unter den Sozialisten (PSOE) oder später der PP-Mehrheitsregierung (Kapitel 3.1.2).

Situationen, in denen der Transpositionsprozess maßgeblich von importierten Präferenzen bestimmt wurde, entstanden immer dann, wenn die *Inhalte der untersuchten Richtlinien bewusst oder durch materielle Interdependenz mit einem anderen Reformprozess verknüpft* wurden. Ein Beispiel für ersteres ist die Integration wichtiger Standards aus der Mutterschutzrichtlinie in ein weitgreifendes Arbeitsschutzgesetz in Spanien (Kapitel 3.2.2). Im Gegensatz zu dieser bewusst hergestellten Verknüpfung steht die materielle Interdependenz der Arbeitszeitrichtlinie mit der Einführung der 35-Stundenwoche in Frankreich, ohne die es wahrscheinlich auch unter der sozialistischen Regierung nicht zur Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie gekommen wäre (Kapitel 2.2.3).

Eine gewollte oder materiell nahe liegende Verknüpfung kann die Umsetzung beschleunigen, wenn der Änderungsbedarf auf einen kurz vor der Annahme stehenden nationalen Legislativprozess aufgesattelt wird. Ein Beispiel ist die Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Spanien, bei der ein mehrjähriger Entscheidungsprozess gerade in die finale Verhandlungsphase ging und die hergestellte Verknüpfung

die fristgerechte Mitteilung der Maßnahmen nach Brüssel ermöglichte (Kapitel 3.2.4). Auf der anderen Seite gab es aber auch Fälle, in denen die Kopplung an kontrovers geführte oder sehr umfassende Reformdiskussionen zu langen Transpositionsprozessen führte. Exemplarisch ist hier die Verknüpfung der Mutterschutz- und Arbeitszeitrichtlinie mit der Reformdebatte um die Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Frauen in Frankreich zu nennen, die eine fast sechseinhalb- beziehungsweise fünfjährige Verzögerung der korrekten Umsetzung dieser Richtlinien erklärt (Kapitel 2.2.2 und 2.2.3). Das Muster der Umsetzung über Gesetze durch die Verknüpfung mit sachverwandten nationalen Reformen lässt sich insbesondere bei der Arbeitszeitrichtlinie häufig beobachten. In derart gelagerten Fällen konnten die Standards innerhalb der nationalen Reform wichtige Richtungsänderungen bestimmen, wie zum Beispiel in Griechenland die verpflichtende Einbeziehung der Sozialpartner für eine weitere Flexibilisierung der Arbeitszeit (Kapitel 4.2.3).

In einer Vielzahl von Fällen erhielten die untersuchten EU-Richtlinien erst durch die Verknüpfung mit nationalen Politiken Priorität – eine durch die EU selbst nicht zu beeinflussende Determinante des Implementationsprozesses. Die Verknüpfung führte in der Tendenz zu einer Verbesserung der Befolgung europarechtlicher Verpflichtungen. Diese Verbesserung ist besonders dann sichtbar, wenn die Anwendung der EU-Standards in die Bewertung einbezogen wird. Grundsätzlich betrachtet führte die Kopplung der europäischen Vorgaben mit nationalen Reformzielen in den untersuchten Fällen zu mehr Aufmerksamkeit und einer durchschnittlich früheren Aufnahme des Transpositionsprozesses. Sie verkomplizierte den Verlauf des Umsetzungsprozesses aber gleichzeitig durch importierte Präferenzen und daraus resultierende Konflikte.

5.7.3 Formale, aber nicht nachhaltige Verbesserung der Implementation durch pflichtbewusste Haltung gegenüber Brüssel

Eine pflichtbewusste Haltung gegenüber Brüssel scheint in einigen der untersuchten Fälle die Implementation beschleunigt zu haben. Eine solche Haltung konnte den Implementationserfolg aber nicht nachhaltig verbessern. Dieser »weiche« kulturelle Faktor trägt zur Erklärung besonders der Fälle bei, in denen eine Diskrepanz zwischen einer ersten Notifizierung und einer späteren korrekten Umsetzung oder Anwendung zu beobachten ist. Wie wichtig dieser Faktor im Verhältnis zu anderen Erklärungsfaktoren ist, lässt sich nur schwer bestimmen.

Insbesondere deshalb, weil eine grundsätzlich pflichtbewusste Haltung empirisch nur schwer von der Reaktion auf drohende Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission oder gar potenzielle Bußgelder zu trennen ist.

Exemplarisch für dieses Muster ist zum Beispiel die Nachweisrichtlinie in Spanien. Annähernd pünktlich wurde eine Umsetzungsmaßnahme nach Brüssel notifiziert, die Veröffentlichung der zur Anwendung notwendigen Details folgte jedoch erst fünf Jahre später (Kapitel 3.2.1). Ein anderes Beispiel findet sich in der Mutterschutzrichtlinie in Portugal. Hier wurde die tatsächliche Anwendung erst ein Jahr nach der offiziellen Notifizierung an die Kommission möglich. Erst dann setzten Erlasse die technischen Angaben zu Tätigkeiten, bei denen die betreffende Arbeitnehmerin beispielsweise mit gefährlichen Stoffen in Berührung kommt oder extremen Temperaturen ausgesetzt wird, aus den Annexen der EU-Richtlinien und Durchführungsbestimmungen zu den Sicherheits- und Gesundheitsschutzstandards um (Hartlapp 2004: 162–163). Hier ging es den jeweiligen Regierungen nicht darum, die Regelungen so zu transponieren, dass tatsächlich eine Anwendung möglich wäre. In beiden Fällen erfolgte die Notifizierung der Pro-Forma-Umsetzung, ohne dass ein konkretes Vertragsverletzungsverfahren drohte.³ Im Vordergrund stand das Interesse, europarechtliche Verpflichtungen formal zu erfüllen und sich folgsam zu zeigen.

In Spanien finden sich aber auch Gegenbeispiele, die zeigen, dass Pflichtbewusstsein nur bei einer positiven Haltung oder relativen Indifferenz gegenüber den erforderlichen Anpassungen zu einer Beschleunigung führt. Wenn hingegen ein prononcierter nationaler Standpunkt existiert, der nicht zu den Vorgaben aus Brüssel passt, kann auch eine pflichtbewusste Gesinnung keine Umsetzung bewirken. So widersetzt sich die spanische Regierung bis heute der europarechtlichen Forderung, Überstunden in die Berechnung der maximalen wöchentlichen Arbeitszeit einzubeziehen (Kapitel 3.2.3).

Schließlich ist zu erwähnen, dass bei einer anderen Fallauswahl der Länder nicht die pflichtbewusste Haltung gegenüber Brüssel, sondern das generelle Pflichtbewusstsein die Implementation beschleunigen könnte. Denkbar wäre dies in stärker legalistischen Kulturen wie Großbritannien oder Deutschland (Treib 2004: 174–208 und 124–149) oder in Ländern wie Dänemark und Schweden, wo

3 Dies kann natürlich nicht ausschließen, dass die supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik über die konkrete (hier abwesende) Handlung hinaus trotzdem Einfluss auf die Umsetzungsentscheidung genommen hat.

es eine regelrechte »Compliance«- oder »Law-Observance«-Kultur gibt (Leiber 2005, Kapitel 5.3.4; Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: 321–322).

5.8 »Desinteressiertes Versandenlassen« versus »politisierte Verarbeitung«: Eine theoriebezogene Bündelung der Argumente

Bemerkenswert ist, dass in vielen der hier untersuchten Fälle offenbar kein signifikantes Interesse an der Befolgung europarechtlicher Vorgaben existierte. Die »default condition« im Umsetzungsprozess war unter dieser Voraussetzung Inaktivität des vom öffentlichen Druck weitgehend abgeschirmten Verwaltungsapparates. Häufig führte dies zum desinteressierten Versandenlassen der Transposition. Dieses Muster konnte meist erst durch Intervention der Europäischen Kommission aufgebrochen werden. Dabei erwies es sich oft als vorteilhaft, wenn die Umsetzung durch die Bedeutung der infrage stehenden Vorschriften oder die Verknüpfung mit nationalen Reformen politisiert wurde. Wenngleich es unter diesen Bedingungen zu Konflikten, umfassenderen Konsultationen und Diskussionen zwischen den beteiligten Akteuren kam, wurde so die Transposition überhaupt angestoßen.

In einzelnen Fällen klappte die Charakterisierung der Transposition als desinteressiertes Versandenlassen oder politisierte Verarbeitung des Anpassungsbedarfs für verschiedene Teilprozesse auseinander. So wurde die Umsetzung der Nachweisrichtlinie in Belgien durch eine Verknüpfung mit einer Reform zur Vereinfachung der administrativen Abläufe zunächst gefördert. Nach einer Entkopplung der beiden Prozesse versandete die Transposition der EU-Richtlinie dann für annähernd sieben Jahre in der Verwaltung, weil keine Priorität mehr für eine Umsetzung bestand (Hartlapp 2004: 60–61). Andererseits wurde der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie in Portugal zunächst keine Bedeutung beigemessen. Erst nach einem Regierungswechsel kam es angesichts der situativ erhöhten Priorität zur Aufnahme des Transpositionsprozesses (Hartlapp 2004: 166–167).

Bringt man diese Überlegungen mit der Beobachtung zusammen, dass die Umsetzungen über Rechtsverordnungen insgesamt deutlich später erfolgten als die Transposition über Gesetze, dann ergibt sich daraus, dass *nicht offener Widerstand, sondern Desinteresse das größte Problem bei der Implementation von*

EU-Richtlinien in den untersuchten Ländern war. Hier mag man einwenden, dass es sich ja um Widerstand handeln könnte, der sich hinter scheinbarem Desinteresse versteckt. Im Einzelfall kann dies zutreffen. Über die große Zahl der Fallstudien hinweg spricht aber dagegen, dass der Transpositionsprozess meistens schnell abgeschlossen werden konnte, wenn er einmal aufgenommen war. Verdeckte Widerstände hätten dann hingegen zu Tage treten und die zügige Annahme verhindern müssen.

Dies bedeutet aber auch, dass in den untersuchten Fällen politische Widerstände, gleichwie motiviert, nicht die relevantesten Faktoren für die Steuerungsfähigkeit europäischer Richtlinien im Mehrebenensystem waren. Das mag zunächst überraschen, dann beruhigen und schließlich zur Kritik gegenüber der europäischen Sozialpolitik veranlassen. Überraschend ist dieses Ergebnis, weil es kontraintuitiv scheint. Auch in der bestehenden Literatur erklären sich die meisten Implementationsmängel über politische Widerstände. Dort wird zum Beispiel argumentiert, dass es bei großem Misfit zu großen Widerständen gegen die Änderungen und damit zu größeren Implementationsmängeln kommt (zum Beispiel Knill/Lenschow 2001; Börzel 2000b; Duina 1997). Gleichzeitig steht das Ergebnis im Gegensatz zu Forschungsbeiträgen, die den Vetopunkten des jeweiligen politischen Systems die größte Erklärungskraft für Implementationsdefizite zuweisen, weil an diesen Vetopunkten die Umsetzung blockiert werden kann (zum Beispiel Haverland 2000).

Beruhigend ist das Ergebnis vor dem Hintergrund der Überlegung, dass auch ambitionierte, auf Widerstände treffende Reformen grundsätzlich möglich sind. Tendenziell sollten sie eher zu einer tatsächlichen Inkorporation der europäischen Standards in den nationalen Regelungsbestand und zu einer umfassenden Anwendung in der Praxis führen. Hieran schließt die Kritik an der europäischen Sozialpolitik an: Aus diesen Ergebnissen muss geschlossen werden, dass in der EU-Sozialpolitik eigentlich wichtigere und kontroversere Themen für die Regulierung ausgewählt werden müssten. Richtlinien mit Politisierungspotenzial hätten eine bessere Voraussetzung für eine erfolgreiche umfassende Implementation, weil ihr Umsetzungsprozess seltener im Verwaltungsapparat versanden oder der Umsetzungsakt unbeachtet in einer Schublade liegen würde.

Diese Erkenntnis birgt jedoch die Problematik, dass genau für die Themen, die auf nationaler Ebene zu einer Politisierung des Umsetzungsprozesses führen sollten, auch in den europäischen Arenen eine Kontroverse erwartet werden muss. Eine Annahme der Richtlinie wäre unter diesen Umständen erschwert. Darüber hinaus wäre es auch bei ambitionierten Richtlinien kaum denkbar, dass

ihnen in allen Mitgliedstaaten hohe Relevanz beigemessen wird. Anders formuliert: Es wird angesichts der unterschiedlichen Regulierungsniveaus immer Mitgliedstaaten geben, in denen die europäischen Vorgaben nicht von wesentlichem Interesse für die Regierungen oder für organisierte Interessen mit Einflussmöglichkeiten auf den politischen Prozess sind.⁴ *In der Konsequenz müsste die Europäische Kommission Mittel und Wege finden, um mit Desinteresse als politischem Problem umzugehen.* Dabei kommen ihr nur begrenzte Steuerungsmöglichkeiten zu, Desinteresse an der Transposition, als gewichtigstem Faktor für die Verzögerung, in Interesse zu wandeln.

Mittelfristig können nur mangelhafte Verwaltungs- und Verfahrenseffizienzen optimiert werden. Diese gehören zu den notwendigen Rahmenbedingungen, um den hemmenden Einfluss von Desinteresse auf den Implementationsprozess zu unterbinden. Insofern scheint die zuletzt verfolgte Politik der Europäischen Kommission, die Einrichtung nationaler Koordinationsstellen zur Überwachung rechtzeitiger Umsetzung als Abhilfe bei Transpositionsdefiziten zu preisen (Commission Européenne 2001), durchaus sinnvoll. In Belgien etwa erhöht seit Sommer 1999 ein Regierungskommissar durch regelmäßige Berichte über die Befolgung der Umsetzungsverpflichtung gezielt den Druck auf ineffiziente Ministerien (Hartlapp 2004: 51).

Während die Bemühungen um eine effizientere Administration darauf zielen, das Versanden der Prozesse zu verhindern und somit indirekt wirken, könnte auch der Versuch unternommen werden, das Interesse an den europäischen Regelungen direkt zu fördern. Langfristig sollten Schulungen und Überzeugungsstrategien sowie die gezielte Stärkung jener organisierten Interessen, die einen direkten Nutzen aus den europäischen Vorgaben ziehen könnten, eine Politisierung der Umsetzung positiv beeinflussen und somit die Implementation verbessern (Kapitel 6.5). Das grundlegende Problem bleibt aber auch hier weitgehend bestehen, denn Desinteresse lässt sich nicht in jedem Fall »wegreformieren«.

4 Hier ließe sich lediglich vorbringen, dass in diesen Ländern die mangelnde Politisierung kein Problem sein muss.

5.9 Supranationale Durchsetzungspolitik: Reaktion auf den Umsetzungsprozess und Erklärungsfaktor für seinen Verlauf

Die Rechtsdurchsetzungspolitik, als Erklärungsfaktor für den Verlauf und das Ergebnis der Implementationsprozesse, steht im Zentrum dieser Arbeit. Streng genommen kommt Rechtsdurchsetzungspolitik erst als Reaktion auf den Umsetzungsprozess ins Spiel. Eine unpünktliche oder inkorrekte Transposition ist somit die Vorbedingung für ihre (mögliche) Einflussnahme. In Anbetracht des Ergebnisses, dass die Transposition in mehr als zwei Dritteln der Fälle inkorrekt und unpünktlich abgeschlossen wurde, war die Vorbedingung in den meisten Fällen erfüllt. Der Großteil der untersuchten Fälle wäre nicht zu erklären, würde man das Augenmerk ausschließlich auf die bisher analysierten Erklärungsfaktoren richten.

Hinzu kommt, dass das Handeln der Akteure im Umsetzungsprozess schon von der bloßen Möglichkeit, dass ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden könnte, beeinflusst wird. In diesem Zusammenhang lässt sich deshalb treffend von einem Prozess im Schatten der supranationalen Durchsetzungspolitik sprechen – dieser Effekt ist aber nur schwer zu quantifizieren. Die folgende Tabelle unterscheidet erstmals in der Implementationsforschung zwischen verschiedenen Effekten konkreter Einflussnahme der Europäischen Kommission über Vertragsverletzungsverfahren auf den Implementationsprozess:

- kein sichtbarer Einfluss,
- Anstoß des Transpositionsprozesses,
- Beschleunigung des Transpositionsprozesses und
- Wiederaufnahme des Transpositionsprozesses.

Zunächst gibt es eine erstaunlich große Gruppe von Fällen, in denen die supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik *keinen sichtbaren Einfluss* nahm (5 bis 7). Dabei sind zwei Typen zu unterscheiden: In 4 Fällen (Belgien/Mutterschutz-, Portugal/Nachweis- und Mutterschutz- sowie Griechenland/Elternurlaubsrichtlinie) waren die Umsetzungsprozesse bereits so weit fortgeschritten, dass das Vertragsverletzungsverfahren weder die Inhalte noch den Zeitpunkt der Umsetzung beeinflusste. Die Mahnung aus Brüssel überschneidet sich sozusagen mit der Annahme des Transpositionsinstruments. In den übrigen Fällen dieser Gruppe (1 bis 3) wurde die europäische Rechtsdurchsetzungspolitik zwar zur Kenntnis ge-

Tabelle 5-6 Einfluss der supranationalen Rechtsdurchsetzung auf den Transpositionsprozess^a

	Kein Vertragsverletzungsverfahren	Kein sichtbarer Einfluss	Anstoß Transpositionsprozess	Beschleunigung	Wiederaufnahme
Belgien	4	Mutterschutz		Nachweis	
Frankreich	2	Arbeitszeit	Nachweis Mutterschutz Jugendarbeitsschutz	Mutterschutz Jugendarbeitsschutz	Mutterschutz
Portugal	1	Nachweis Mutterschutz Arbeitszeit (?) Jugendarbeitsschutz (?)		Elternurlaub Arbeitszeit (?) Jugendarbeitsschutz (?)	
Spanien	5				Mutterschutz
Griechenland	1	Elternurlaub	Nachweis Arbeitszeit Jugendarbeitsschutz	Mutterschutz (?)	Mutterschutz Arbeitszeit
Gesamt	12	5-7	6	4-7	4

a Fragezeichen markieren Fälle, in denen der Einfluss des Vertragsverletzungsverfahrens nicht eindeutig nachweisbar, nach der Analyse des Umsetzungsverlaufes aber wahrscheinlich ist.

nommen, aber den Belangen nationaler Kontroversen wurde mehr Bedeutung beigemessen (Frankreich/Arbeitszeit- sowie Portugal/Jugendarbeitsschutz- und Arbeitszeitrichtlinie); das heißt, der Umsetzungsprozess wurde in diesen Fällen ausschließlich von nationalen Verfahrensabläufen, Akteuren und Präferenzen bestimmt. Insgesamt handelt es sich bei diesen 5 bis 7 Prozessen um Fälle, die vermutlich auch ohne konkrete Rechtsdurchsetzung aus Brüssel nicht anders verlaufen wären.

Die 6 Fälle, in denen der Umsetzungsprozess eindeutig durch die supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik aus Brüssel *angestoßen* wurde, betreffen ausschließlich Frankreich und Griechenland. In beiden Mitgliedstaaten folgt die nationale Umsetzung dem Muster administrativen Versandenlassens. Angesichts mangelnder Priorität für eine Umsetzung kam es zu einem Stillstand zu Beginn der Transposition. Ohne einen Anstoß aus Brüssel wäre in diesen 6 Fällen bis heute keine Übernahme der europäischen Standards erfolgt.

Bei den übrigen Fällen (7 bis 9), in denen die supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik eine Rolle spielte, beschleunigte sie den Transpositionsprozess oder führte zu einer *Nachbesserung* einer inkorrekten Transposition. Ein Beispiel für Letzteres ist die Einführung der Beurlaubung schwangerer Frauen aus Sicherheits- und Gesundheitsschutzgründen in Spanien. Sie erfolgte in Reaktion auf die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens (Kapitel 3.2.2).

Eine *Beschleunigung* des Umsetzungsprozesses zeigte sich über zwei Wege. Zum einen konnten unter wachsendem Druck aus Brüssel Widerstände neutralisiert werden. Zum anderen wurde die supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik auf nationaler Ebene als argumentatives Mittel für die Wahl eines schlanken Transpositionsinstruments genutzt, um damit potenzielle Vetopunkte zu umgehen. Dieses Muster ist besonders in Frankreich deutlich, wo die Regierung unter dem wachsenden Druck aus Brüssel mehrfach vom Parlament zu einer Umsetzung über eine Rechtsverordnung ermächtigt wurde (zum Beispiel Jugendarbeitsschutzrichtlinie, Kapitel 2.2.4). Inhalte, die mit der kontrovers debattierten Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Frauen verbunden waren, blieben von derartigen Ermächtigungen allerdings ausgeschlossen. Hier musste die Europäische Kommission ihre Macht zur Druckausübung erst voll ausschöpfen. Unter hohen finanziellen Strafandrohungen kam auf nationaler Ebene eine Einigung zustande (Kapitel 2.2.2 und 2.2.3). Insgesamt gibt es mindestens 10, vermutlich aber 12 Fälle, in denen der zeitliche Verlauf oder das inhaltliche Ergebnis der Transposition durch die supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik ganz wesentlich beeinflusst wurden. Besonders in Griechenland und Frankreich stießen Vertragsverletzungsverfahren häufig den Umsetzungsprozess an. Fast ebenso oft nahm das Handeln der supranationalen Ebene inhaltlich und/oder zeitlich Einfluss auf Verlauf und Ergebnis der Transpositionsprozesse (besonders bei der Mutterschutzrichtlinie). Kurzum: *Die Europäische Kommission trug in vielen der untersuchten Prozesse zu einer zügigeren und inhaltlich korrekteren Umsetzung bei.*

Darüber hinaus nahm die supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik in einer Reihe von Fällen Einfluss auf die Anwendung. Zu diesen Fällen gehören die Mutterschutz- und Elternurlaubsrichtlinien in Spanien, die Mutterschutz-, Arbeitszeit- und Elternurlaubsrichtlinien in Griechenland sowie die Mutterschutzrichtlinie in Frankreich. Anders als bei Vertragsverletzungsverfahren stand nicht das Ausüben von Druck im Vordergrund. »Management« und »persuasion« wurden eingesetzt, um die Kapazitäten der nationalen Verwaltungen zu verbessern und den Diskurs in den Mitgliedstaaten über intermediäre Institutionen zu verändern (Kapitel 5.10 und 6.5).

5.10 Durchsetzungspolitik auf nationaler Ebene

Am Ausgang der Überlegungen zur Rechtsdurchsetzung auf nationaler Ebene steht die Annahme, dass Vollzugssysteme wesentlich zur Regelbefolgung beitragen können, während relevante Mängel im Vollzug die Regelanwendung verschlechtern sollten. Über Art, Umfang und mögliche Ursachen der Vollzugsmängel lässt sich so eine konzeptionelle Brücke zu einer besseren systematischen Einschätzung der Anwendung bauen.⁵ Dazu wurden in den Länderstudien drei zentrale Erfolgsdeterminanten der Vollzugssysteme analysiert:

1. Koordination und Steuerbarkeit;
2. Kapazität, Druck auszuüben;
3. Informationsbereitstellung durch die nationalen Akteure und Institutionen.

Bestehen in einem der Punkte wesentliche Mängel, kann die nationale Durchsetzungspolitik die Anwendung von einzelnen oder von allen hier untersuchten Standards nicht oder nur unzureichend sicherstellen. Um eine Bewertung der Vollzugssysteme vornehmen zu können, gebe ich zunächst einen knappen Überblick über die in den untersuchten Ländern am Vollzug beteiligten staatlichen, privaten, halbstaatlichen und rechtlichen Akteure und Institutionen.

In allen untersuchten Ländern dominieren staatliche Akteure die Vollzugssysteme. In Spanien und Portugal werden sowohl generelles Arbeitsrecht als auch Sicherheits- und Gesundheitsschutzstandards von einer einzigen staatlichen Institution vollzogen. In Belgien, Frankreich und Griechenland sind die staatlichen Vollzugsaktivitäten für die Kontrolle von Sicherheits- und Gesundheitsschutzstandards und generellem Arbeitsrecht auf zwei Institutionen verteilt. Außerdem werden staatliche Akteure in den untersuchten Mitgliedstaaten von privaten Akteuren unterstützt.

Die wichtigsten privaten Vollzugsakteure sind Sozialpartner. Einerseits überwachen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften die Vollzugsaktivitäten des Staates. Sie sind in allen Ländern über bi- oder tripartistische Ausschüsse an der Programmplanung der Arbeitsinspektionen beteiligt. Andererseits arbeiten sie komplementär, weil sie teilweise auf einer anderen Ebene (Betrieb) ansetzen, andere Normen durchsetzen (meist klassische arbeitsrechtliche Standards) oder an-

5 Dies ist nicht mit einer Beschreibung der immer vorhandenen Distanz zwischen Gesetz und Praxis zu verwechseln (siehe Mayntz 1983: 64; Wallace 1984: 137).

dere Funktionen erfüllen (Informationsbereitstellung⁶). Sie fördern die Anwendung der untersuchten Standards durch eine Aufnahme in Kollektivverträge oder über Rechtsberatung, teilweise jedoch nur für Mitglieder. Punktuell, das heißt für bestimmte arbeitsrechtliche Aspekte, beteiligen sich auch halbstaatliche Akteure an der nationalen Rechtsdurchsetzung. Meist nehmen sie dort auf den Vollzug Einfluss, wo Interessen von kleineren oder auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen weder von der Arbeitsinspektion noch von den Sozialpartnern ausreichend vertreten werden, zum Beispiel im Bereich der Geschlechtergleichstellung.

Auch Versicherungsträger können zur nationalen Rechtsdurchsetzung beitragen.⁷ Wenn Unternehmen wie in Griechenland und Spanien fixe Versicherungsbeiträge zahlen, lässt sich über die Versicherungsanstalten kein Einfluss auf das Verhalten der Unternehmen ausüben. In Belgien orientieren sich die Beiträge an meist branchenspezifischen, statistischen Erfahrungswerten – dies birgt Anreize zum Trittbrettfahren –, in Portugal an Erfahrungswerten des jeweiligen Betriebes in der Vergangenheit. In Frankreich wird das Unfallrisiko einzelner Unternehmen über Evaluations- und Kontrollbesuche bestimmt. Die Versicherungsträger erfüllen hier eine ähnliche Funktion wie die Arbeitsinspektorate. Schließlich waren in allen untersuchten Mitgliedstaaten Gerichte in den Vollzug involviert, in Belgien und Portugal waren es Arbeitsgerichte. In Frankreich, Belgien und seit 1996 auch in Spanien gibt es außerdem Schlichtungsstellen, die sich außegerichtlich um eine Beilegung von Arbeitskonflikten bemühen. Diese Informationen bilden den Hintergrund für eine vergleichende Bewertung der Effizienz der Vollzugssysteme.

5.10.1 Effizienz der Vollzugssysteme im Vergleich

Die untersuchten Richtlinien oder einzelnen Standards erfordern unterschiedliche Durchsetzungsstrategien. Generell sind sowohl die Kapazität, Druck auszuüben,

6 Bei der Durchführung von Kampagnen zählen die staatlichen Vollzugsakteure in Griechenland und Portugal auf die Kooperation mit Sozialpartnern (Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 1997: 13 und 21–23). Problemorientierte Lösungen und ein besserer Kontakt zu den Arbeitnehmern sollten die Erfolgsaussichten dieser Kampagnen erhöhen.

7 Sie haben je nach Mitgliedstaat staatliche, halbstaatliche oder private Organisationsform.

als auch die Informationsbereitstellung notwendig, um eine korrekte Anwendung sicherzustellen. Allerdings sind diese Faktoren für verschiedene Regelungsinhalte unterschiedlich zu gewichten. Eine Reihe der Standards, besonders zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, müssen kontrolliert werden, um die korrekte Anwendung der europäischen Vorgaben sicherstellen zu können. Für die Anwendung anderer Standards ist es hingegen weitaus wichtiger, die Arbeitnehmer über ihre Rechte zu informieren, damit diese die europäischen Vorgaben gegebenenfalls bei ihrem Arbeitgeber nachfragen oder vor Gerichten einklagen können. Diese Tatsache erfordert eine differenzierte Bewertung der Effizienz der Vollzugssysteme.

Koordination und Steuerbarkeit. In keinem der untersuchten Mitgliedstaaten sind gravierende Koordinationsprobleme zwischen staatlichen und privaten oder halb-staatlichen Institutionen bekannt. Ein anderes Bild zeigte sich innerhalb der staatlichen Arbeitsinspektion. Sie ist in allen Mitgliedstaaten zentral organisiert und verfügt über dezentrale, weisungs- und ressourcengebundene Ausführungsorgane. Allerdings kann man nur im Falle Spaniens von einem niedrigeren Zentralisierungsgrad sprechen, denn hier verfügen die dezentralen Einheiten über eine größere Programmplanungs- und Handlungsautonomie. Grundsätzlich sieht die Kompetenzaufteilung in Spanien vor, dass die Zentralregierung für die Rechtsetzung zuständig ist, während den Autonomen Regionen die Durchsetzung obliegt. Faktisch überlappen sich die Kompetenzen zentraler und dezentraler Akteure teilweise. Beispielsweise kam es zu Streitigkeiten über die Grenze von Recht schaffendem und Recht ausführendem Vollzug. Die Konflikte schränken die Steuerungsfähigkeit des Vollzugssystems ein und behindern eine optimale Nutzung der beschränkten Ressourcen (Kapitel 3.1.5). Auch in Griechenland war der staatliche Vollzug über den Großteil des Untersuchungszeitraums hinweg nicht ausreichend koordiniert und steuerbar. Erst 1998 wurde eine Reform zur Zentralisierung der Arbeitsinspektion eingeleitet, um die schlechte Koordination der dezentralen Einheiten aufzuheben und die nationale Durchsetzungspolitik insgesamt besser steuern zu können (Kapitel 4.1.5). In Spanien und Griechenland schränkten Koordinations- und Steuerungsmängel den Vollzug der untersuchten europäischen Standards ein.

Kapazität, Druck auszuüben. Häufigkeit und Art der Kontrollen determinieren die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Regelbruch überhaupt entdeckt wird. Um angemessenen Druck ausüben zu können, muss das Vollzugssystem über ausreichende Ressourcen zur Kontrolle verfügen. Dazu gehört eine auf die abhängig Beschäftigten berechnete angemessene Zahl von Inspektoren, die fachlich so aus-

gebildet wurden, dass sie die hier untersuchten europäischen Standards kontrollieren können beziehungsweise gegebenenfalls über die dafür notwendigen Hilfsmittel verfügen. Besonders für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz erfordert dies ein erhebliches Maß an entsprechender Expertise. Selbstverständlich mussten die Kontrollressourcen dann auch im Sinne des zu erreichenden Ziels eingesetzt werden. Um im Fall eines Verstoßes ausreichend Druck ausüben zu können, mussten die Inspektoren über Sanktionsmöglichkeiten verfügen. Aus der Kombination von Kontrollwahrscheinlichkeit, Sanktionsfähigkeit und Bestrafungshöhe ergeben sich die potenziellen Kosten eines Verstoßes. Sind diese höher als der Nutzen, der dem Adressaten durch Regelbruch entsteht, ist davon auszugehen, dass die Einhaltung der untersuchten Standards garantiert werden kann.

In der Mehrzahl der untersuchten Länder können die Inspektoren Verstöße in der Regel schnell und in ausreichender Höhe bestrafen. Frankreich stellt eine Ausnahme dar, weil hier keine administrativen Sanktionen verhängt werden und nur über den Weg überlasteter Gerichte finanzielle Strafen ausgesprochen werden können. In Frankreich ist die Durchsetzung der untersuchten EU-Standards durch mangelnde Sanktionsfähigkeit eingeschränkt. Dies sollte besonders bei bewussten Widerständen der Adressaten ins Gewicht fallen, während der Vollzug individuellen Arbeitsrechts von diesem Mangel weitgehend unberührt bleibt. Individuelle Rechte müssen die Arbeitnehmer selbst einfordern oder – über einen anderen Rechtsweg – einklagen.

Die Zahl der Inspektoren als Ratio auf 100.000 abhängig Beschäftigte klappt in den untersuchten Ländern weit auseinander. Sie beträgt in Griechenland 26,7, in Belgien 16,2, in Spanien 14,3, in Portugal 7,9 und in Frankreich 7,8.⁸ Die Ratio allein ist aber wenig aussagekräftig. So verliert der niedrige Wert in Frankreich an Aussagekraft, wenn die große Bedeutung der Arbeitsmediziner und die Kontrolltätigkeit der Versicherungsanstalten in die Bewertung einbezogen werden. Die auffällig hohe Ratio in Griechenland ist hingegen mit Vorsicht zu beurteilen. Einerseits lag die Zahl im Großteil des untersuchten Zeitraums niedriger. Andererseits verwenden die Inspektoren auch heute nur einen geringen Prozentsatz der Arbeitszeit auf Kontrollen. In Portugal gibt es eindeutig zu wenige Inspektoren. Auch in Spanien ist die Zahl der Inspektoren knapp bemessen, da mehr als die Hälfte der Kontrollen in Reaktion auf spezifische Beschwerden er-

8 Zur Berechnung siehe die Kapitel *Rechtsdurchsetzungspolitik* in den Länderstudien beziehungsweise Hartlapp (2004: 54–154).

folgt und nicht zur systematischen Durchsetzung der untersuchten EU-Standards genutzt werden kann. In Griechenland, Portugal und teilweise in Spanien ist die Wahrscheinlichkeit, dass die hier untersuchten EU-Standards kontrolliert werden, nicht ausreichend hoch, um ihre korrekte Anwendung zu garantieren. Die Fallstudien zeigen außerdem, dass Generalisten in Frankreich und Portugal teilweise als Spezialisten für Sicherheit und Gesundheitsschutz fungieren mussten, ohne dass sie dabei auf die technische Unterstützung von Spezialdiensten zurückgreifen konnten. Dieser Mangel betrifft besonders die Standards zum Mutter-schutz, Jugendarbeitsschutz und eingeschränkt zur Arbeitszeit, bei denen Messungen und technische Analysen durchgeführt werden müssen.

Davon unabhängig ergab die Analyse, dass in Griechenland und Portugal weite Teile der europäischen Standards zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz nicht angewandt werden konnten. In geringerem Maße gilt dies auch in Belgien und Spanien. Es fehlt an Sicherheitsexperten zur Durchführung der in den EU-Richtlinien vorgeschriebenen Arbeitsplatzbeurteilung, um das individuelle Schutzerfordernis festzustellen.⁹ Die Kontrolle und korrekte Anwendung der EU-Standards zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz erwiesen sich überall dort als problematisch, wo es traditionell feste Schutzstandards gab. Besonders offensichtlich waren die Mängel in Griechenland und Portugal, wo eine Ausbildung der Spezialisten erst im Untersuchungszeitraum auf Drängen und mit finanzieller Unterstützung aus Brüssel begann. Für den Zusammenhang der verschiedenen Phasen des Implementationsprozesses ergibt sich hieraus ein interessantes Bild: Unter diesen Umständen war das Festhalten an alten, absoluten Verboten zwar immer noch inkorrekt, aber übergangsweise besser in der Lage, dem Arbeitnehmer Schutz zu gewähren. *Überspitzt formuliert war »non-compliance« auf der materiellen Ebene für die Mitgliedstaaten, in denen die nationalen Vollzugssysteme sich auf eine völlig neue Regelungsphilosophie einlassen mussten, (zumindest zwischenzeitlich) der richtige Weg.*

Informationsbereitstellung. Deutlich schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob die für die Anwendung individuellen Rechts notwendigen Informationen durch das jeweilige Vollzugssystem bereitgestellt werden. Das hängt damit zusammen, dass neben dem staatlichen Vollzug eine Reihe anderer Akteure diese Funktion übernehmen und der tatsächliche Informationsgrad somit schwieriger

9 Besonders prekär ist die Situation bei Selbstständigen, Hausangestellten und in der Landwirtschaft (Vogel 2003: 20–21).

zu bewerten ist. Außerdem ist Informationsbereitstellung nur schwer quantifizierbar. Fest steht, dass die Informationsbereitstellung stärker als die Kontrollpolitik vom nationalen (Des-)Interesse an den jeweiligen Inhalten beeinflusst wird.

In keinem Mitgliedstaat wurde aktiv über die europäischen Standards aus der Nachweisrichtlinie informiert. Hingegen wurde in allen Ländern die Zweischneidigkeit der Förderung von Teilzeitarbeit thematisiert und diskutiert. In erster Linie sind es Gewerkschaften, die allgemein oder auf Betriebsebene die Arbeitnehmer aufklären. Daneben gibt es andere Institutionen, wie zum Beispiel Beratungsstellen für Gleichstellungsfragen, die über Teilaspekte des Arbeitsrechts informieren. Tendenziell ging die Einbindung der Sozialpartner in die Verhandlungen zur Umsetzung einer EU-Richtlinie auch mit einer zielstrebigeren Rechtsdurchsetzung und Anwendung durch diese Akteure einher. Aus einer ideenbasierten Sichtweise spielt hier die größere Identifikation mit den konkret ausgehandelten Inhalten eine Rolle. Exemplarisch ist die Elternurlaubsrichtlinie in Portugal zu nennen. Bei dieser Richtlinie haben die portugiesischen Gewerkschaften UGT und CGTP-IN alle Phasen der Implementation aktiv gestaltet. Nachdem sie in Brüssel selbst das Sozialpartnerabkommen verhandelt hatten, waren sie auf nationaler Ebene im Rahmen eines nationalen tripartistischen Konzertierungsabkommens an der Ausformulierung des Transpositionsinstruments beteiligt. Schließlich betreiben sie eine proaktive Informationspolitik über die neuen Rechte (Hartlapp 2004: 178–183). Andererseits überträgt sich ein größeres institutionelles Gewicht der Sozialpartner in der Politikgestaltung bestimmter Länder oder Themen auch in die Durchsetzungspolitik. In Belgien bietet die Umsetzung der Standards zu Nachtarbeitszeit aus der Arbeitszeitrichtlinie über Kollektivabkommen eine weitgehende Garantie dafür, dass diese europäischen Standards in der Praxis tatsächlich angewandt werden (Hartlapp 2004: 70).

Kritisch ist an dieser Stelle einzuwenden, dass Sozialpartnerorganisationen teilweise nur die Interessen organisierter Arbeitnehmer oder typischer Arbeitsverhältnisse vertreten. Deshalb sind ergänzende Vollzugsakteure wichtig, um Außenseiterinteressen erfolgreich durchzusetzen. Besonders für die Mutterschutz-, Elternurlaubs- und Teilzeitarbeitsrichtlinie gehören dazu Gleichstellungsstellen. Beispiele sind das Instituto de la Mujer in Spanien (Kapitel 3.1.5) und das Research Centre for Gender Equality (KETHI) in Griechenland (Kapitel 4.1.5). Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass der Vollzug der Richtlinien im Untersuchungszeitraum aus unterschiedlichen Gründen und für unterschiedliche Standards in Portugal, Griechenland und Frankreich sowie teilweise auch in Spanien eingeschränkt war.

5.10.2 Die wichtigsten Implikationen für die Forschungsfragen

Die Vermutung, Mitgliedstaaten könnten Opposition gegen spezifische europäische Vorgaben im Implementationsprozess gezielt in die Anwendung verlagern, indem Verstöße gegen einzelne Standards bewusst nicht kontrolliert oder sanktioniert werden, hat sich in keinem Fall bestätigt (vgl. Nichtimplementation als Rückgewinn des Verhandlungsverlusts, Mény/Muller/Quermonne 1996: 7). *Die Fallstudien zeigen, dass die Durchsetzung arbeitsrechtlicher Standards europäischen Ursprungs sich nicht wesentlich vom Vollzug vergleichbarer nationaler Rechtsakte unterscheidet.* Allerdings hatten einzelne Vollzugssysteme größere Probleme, eine neue, europäische Regelungsphilosophie durchzusetzen. Dies ist besonders im Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sichtbar. Die Probleme entstehen durch Defizite in den Verfahrensabläufen, an deren Wurzel Umstellungskosten und die mangelnde Ausstattung mit qualifiziertem Personal liegen. Natürlich ist nicht auszuschließen, dass diese Ineffizienzen dadurch verstärkt wurden, dass Regierung oder Arbeitsinspektion am Status quo festhalten wollten und es somit kein Interesse an der Anwendung der Regeln gab. Es handelt sich aber nicht um gezielten Widerstand gegen spezifische europäische Vorgaben.

Es ließ sich kein direkter Zusammenhang zwischen der supranationalen Durchsetzungspolitik in der Umsetzungsphase und der Effizienz des nationalen Vollzugssystems beobachten. Die Europäische Kommission muss sekundäres Gemeinschaftsrecht hüten, dies schließt die Anwendung mit ein. Gleichzeitig obliegt die Durchführung auf nationaler Ebene den Mitgliedstaaten. Entgegen der Annahme, die Kommission nehme grundsätzlich dann weniger Einfluss auf die Umsetzung, wenn das Vollzugssystem effizient sei, zeigte sich, dass *die Transpositionsphase und die späteren Phasen von Anwendung und Vollzug unabhängig bewertet werden.* Wenn die Kommission Einfluss auf die Anwendung nahm, dann geschah dies allein aufgrund offensichtlicher Vollzugsmängel. Allgemein hat Olsen (2002) den Grad der Einflussnahme der supranationalen Ebene auf administrative Systeme auf nationaler Ebene als *modus operandi* bezeichnet. Die Mitgliedstaaten erlauben Fremdbestimmung nur, wenn ihre Administration offensichtlich nicht leistungsfähig ist. Erst dann haben sie keine Argumentationsbasis, um supranationale Korrekturen zurückzuweisen. Auch in den Länderstudien ließ sich ein Eingreifen der Europäischen Kommission in das Vollzugssystem dann beobachten, wenn der Output nicht gewährleistet werden konnte. Dies geschah allerdings auf anderem Weg als mit Vertragsverletzungsverfahren. Exemplarisch

ist die Gründung des Instituts für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (ELINYAE) in Griechenland zu nennen. Diese Einrichtung wird mit EU-Geldern finanziert und hat zum Ziel, den durch die Implementation von EU-Richtlinien geschaffenen Rechtsbestand zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zur Anwendung zu bringen. Die staatliche Arbeitsinspektion konnte dies nicht leisten (Kapitel 4.1.5).

Eine zweite, in der Einleitung genannte Hypothese über den Zusammenhang der verschiedenen Implementationsphasen lautet, dass Mitgliedstaaten mit einer weniger effektiven Rechtsdurchsetzung bei Verhandlungen auch potenziell kostenträchtigen Richtlinien leichter zustimmen (Eichener 1997: 605; ähnlich Héri-tier et al. 1994: 15). Dahinter steht die Annahme, dass diese Mitgliedstaaten davon ausgehen können, dass die politischen und wirtschaftlichen Kosten im eigenen Land gering bleiben, da es ohnehin nicht zur korrekten Anwendung der Richtlinie kommen werde. Diese Hypothese ließ sich weder systematisch bestätigen noch systematisch widerlegen. Tendenziell spricht dagegen, dass auch die Mitgliedstaaten mit eher ineffizienten Vollzugssystemen die Verhandlungsführung gezielt in ihrem Interesse beeinflussten und Detailregelungen durchaus ernst nahmen. Als Beispiel sind die erfolgreichen Bemühungen Griechenlands zu nennen, Ausnahmeregelungen von bestimmten Standards der Arbeitszeitrichtlinie zu verhandeln (Kapitel 4.2.3). Aus Eicheners Überlegungen lässt sich weiter ableiten, dass Umsetzungsprozesse in Mitgliedstaaten mit weniger effizienten Vollzugssystemen nicht durch kostenbasierten Widerstand verzögert werden sollten. Denn auch hier sollten die nationalen Akteure wissen, dass nicht sachgemäß angewandt wird. Dem stehen verschiedene Fallstudien aus Portugal entgegen. Zum Beispiel zeigten die Arbeitgeber andauernden Widerstand gegen eine korrekte Transposition der Standards zu Sicherheit und Gesundheitsschutz Schwangerer am Arbeitsplatz, weil dies die Wettbewerbsfähigkeit mit außereuropäischen Niedriglohnstandorten in der Textil- und Elektroindustrie verschlechtern würde (Hartlapp 2004: 163). Angesichts der geringen Zahl von Inspektoren und der im Untersuchungszeitraum nicht flächendeckend durchgeführten Risikobeurteilungen des Arbeitsplatzes widerspricht dieser Befund der oben gemachten Annahme. *Insgesamt bestand in den untersuchten Fällen kein offensichtlicher Zusammenhang zwischen einer weniger effektiven Rechtsdurchsetzung und einer leichteren Zustimmung zu potenziell kostenträchtigen Regelungen.*

Kapitel 6

Rechtsdurchsetzungspolitik auf supranationaler Ebene: Inkonsistent, inkonsequent, intransparent?

Bisher ging es darum, für jeden einzelnen Fall zu untersuchen, wie groß der Anpassungsbedarf war, wie der Umsetzungsprozess verlaufen ist und ob er im Ergebnis pünktlich und korrekt war. Jetzt wechsele ich die Perspektive und setze die Implementationsergebnisse in Bezug zum Handeln der supranationalen Ebene. Ziel ist es, die Logik dieses Handelns besser zu verstehen und den Beitrag der Europäischen Kommission – beziehungsweise des EuGH – zur Implementation von EU-Richtlinien zu bestimmen. Meine Analyse des Kommissionshandelns wird von einer Reihe von Fragen und Annahmen geleitet, die bestehende Forschungsarbeiten oder die Kenntnis der empirischen Materie nahe legen. Im Folgenden werde ich diese Fragen und Annahmen vorstellen. Sie lassen sich in zwei Gruppen unterteilen.

Nimmt man Bezug auf die in der Europaforschung vorhandenen Charakterisierungen der *Handlungsantriebe* der Europäischen Kommission, so lassen sich politisch geprägte Entscheidungen der Vorstellung einer bürokratischen Ausführung gegenüberstellen (ursprünglich: Coombes 1970).¹ Für die vorliegende Arbeit ergibt sich daraus die Frage, ob die Durchsetzungspolitik der Kommission in den untersuchten Fällen vorgegeben und einheitlich ist, also eher bürokratisch, oder ob diese situations- und interessenabhängig gewählt wird, also eher politisch. Im Sinne der Unterteilung wird in der Literatur weiter argumentiert, dass die Organisationsstruktur der Europäischen Kommission eher für die Politikformulierung geeignet ist als für die Politikimplementierung (Ludlow 1991: 107; From/Stava 1993: 64). Dieser Argumentationslinie folgend läge es nahe anzunehmen, dass die Durchsetzungspolitik an einer mangelhaften administrativen Ausführung der formulierten Ziele krankt. Hier lauten die zu überprüfenden Fragen:

1 In der neueren Forschung über die Europäische Kommission wird meist das situationsbezogene Handeln in den Vordergrund gestellt (zum Beispiel Tömmel 1994; Schmidt 2000).

- Reichen die administrativen Ressourcen der Europäischen Kommission aus, um eine systematische Rechtsdurchsetzung sicherzustellen?
- Äußert sich die allgemeine Entwicklung hin zu einer effizienteren und stringenteren Verwaltungspraxis bei Vertragsverletzungsverfahren auch in einer Verbesserung der Durchsetzung von Arbeitsrecht?

Sollte das Handeln der Europäischen Kommission aufgrund begrenzter Ressourcen und der Entwicklung im Zeitverlauf eher politisch sein, dann ist weiter von Interesse, ob sich Muster für Art und Umfang der Durchsetzungspolitik erkennen lassen:

- Erfolgt die Rechtsdurchsetzung einheitlich oder ist sie bei einzelnen Richtlinien (oder Gruppen von Richtlinien mit ähnlichen Inhalten) umfangreicher?
- Ist die Rechtsdurchsetzung gegenüber Mitgliedstaaten mit geringem Implementationserfolg strenger als die Rechtsdurchsetzung gegenüber Mitgliedstaaten, die grundsätzlich fristgerecht und korrekt implementieren?
- Erfolgt die Rechtsdurchsetzung der Europäischen Kommission punktuell dort, wo Informationen über einen spezifischen Regelverstoß vorliegen?
- Wird Rechtsdurchsetzung dort betrieben, wo der Anpassungsbedarf hoch ist, während Fälle mit geringem Anpassungsbedarf seltener Gegenstand von Vertragsverletzungsverfahren sind?
- Erhöht die Opposition eines Mitgliedstaates in den Verhandlungen zu einer EU-Richtlinie die Wahrscheinlichkeit, dass Rechtsdurchsetzung erfolgt?

Im Sinne eines institutionalistischen Ansatzes (Scharpf 2000) werde ich zur Überprüfung dieser Fragen zunächst den Handlungsrahmen der Europäischen Kommission vorstellen. Dazu diskutiere ich die institutionellen Voraussetzungen der Regeldurchsetzung, ihre rechtlichen Grundlagen und die administrative Praxis sowie informelle Durchsetzungsinstrumente, mit denen Druck auf Mitgliedstaaten ausgeübt wird, die die Regeln verletzen (6.1). Dann gebe ich einen Überblick über die Praxis der Vertragsverletzungsverfahren, die in den untersuchten Fällen den Umsetzungsprozess anstießen, beschleunigten, zu einer Neuaufnahme führten oder keinen Einfluss nahmen. Ich diskutiere systematisch Diskrepanzen zwischen der Regelbefolgung der Mitgliedstaaten und den durch die Europäische Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren (6.2). Anhand dieser Ergebnisse überprüfe ich die genannten Annahmen zur Erklärung des Handelns der Europäischen Kommission in der Rechtsdurchsetzungspolitik (6.3) und resümiere die so gewonnenen Erkenntnisse (6.4). Abschließend ergänze ich Instrumente und Me-

chanismen, die neben den Vertragsverletzungsverfahren von der supranationalen Ebene eingesetzt werden, um europäische Richtlinien zu implementieren (6.5).

6.1 Handlungsrahmen der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission sorgt als Hüterin der Verträge (Artikel 211 EGV) für die Implementation und die Einhaltung des »acquis communautaire«. Sie muss sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung zu pünktlicher und korrekter Implementation einer EU-Richtlinie nachkommen.

6.1.1 Institutionelle Voraussetzungen

Die Europäische Kommission besteht aus dem Kollegium der Kommissare (Kolleg) und den Generaldirektionen. Entscheidungen im Kolleg werden grundsätzlich mit einfacher Mehrheit getroffen, in der Praxis kommt es aber selten zu Abstimmungen (S.K. Schmidt 1999: 49–51). Für die Umsetzung der Entscheidungen sind die Generaldirektionen (hier die Generaldirektion Beschäftigung und Soziales) zuständig. Bei der Implementation von EU-Richtlinien spielen auch das Generalsekretariat und der Juristische Dienst eine wichtige Rolle. Letzterer überprüft alle gemeinschaftlichen Rechtsakte auf ihre juristische Qualität und vertritt die Europäische Kommission in rechtlichen Fragen, zum Beispiel vor dem EuGH.

Für die eingangs gestellten Forschungsfragen ist die Unterscheidung verschiedener Handlungseinheiten der Europäischen Kommission notwendig. Handlungskompetenzen und Ressourcen sowie ideologische Positionen in Problemdefinition und Problemlösung können zwischen verschiedenen Einheiten der Kommission variieren (Cini 1997). Auch innerhalb einer Generaldirektion können verschiedene Abteilungen unterschiedliche Prioritäten setzen oder Ziele verfolgen (Cini 1996: 17). Ich wähle somit eine Darstellung, die dem in der frühen Europafor schung gängigen Bild der Kommission als monolithischem Block widerspricht² und keinen unitarischen Akteur, sondern eine »multi-organization« (Cram 1994) beschreibt. Angesichts der Vielschichtigkeit der Europäischen Kommission bleibt

2 Vor allen Dingen bei den Intergouvernementalisten, zum Beispiel Moravcsik (1993).

die Kritik, sie erfülle die von den Mitgliedstaaten delegierte Aufgabe der Rechtsdurchsetzung³ nicht zufrieden stellend (Lampinen/Uusikylä 1998; Mendrinou 1996), schlicht unbefriedigend. Diese Feststellung liefert weder eine Erklärung dafür, warum dies so ist beziehungsweise welche Interessen dahinter stehen könnten, noch ermöglicht sie eine differenzierte Aussage über die verschiedenen Dimensionen der Problemlösungsfähigkeit europäischer Politik bei der Richtlinienimplementation. Dafür muss zunächst analysiert werden, was die Europäische Kommission in ihrem Alltagsgeschäft zur Regeldurchsetzung tut.

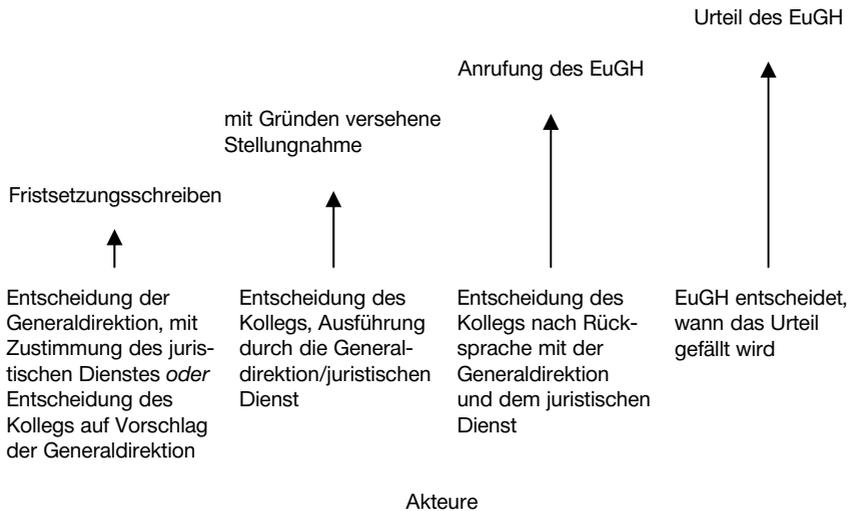
6.1.2 Rechtliche Grundlage und administrative Praxis bei formellen Verfahren

Für die Anwendung europäischen Rechts sind die Mitgliedstaaten zuständig, der Kommission wird die Aufgabe der Kontrolle und Überwachung zugeschrieben. Der EGV legt fest, dass sie ein vierstufiges Vertragsverletzungsverfahren einleiten kann, wenn ein Mitgliedstaat eine EU-Richtlinie nicht pünktlich oder korrekt umsetzt (Artikel 226 EGV). Das Vertragsverletzungsverfahren besteht aus Fristsetzungsschreiben, mit Gründen versehener Stellungnahme, Anrufung des EuGH und Urteil des EuGH. Abbildung 6-1 wurde in vereinfachter Form in der Einleitung präsentiert (Abbildung 1-2, Kapitel 1.2). An dieser Stelle wird sie um die verschiedenen innerhalb der Kommission mit der Rechtsdurchsetzung betrauten Einheiten ergänzt.

Mit dem *Fristsetzungsschreiben* teilt die Europäische Kommission der Regierung des Mitgliedstaates mit, dass ihrer Meinung nach ein Verstoß gegen die Verpflichtung zur Richtlinienumsetzung vorliegt, und setzt eine in der Regel ein- bis zweimonatige Frist zur Behebung (für viele: Krück 1997). Das Schreiben wird von der sachlich zuständigen Abteilung der Generaldirektion entworfen und der Juristische Dienst muss zustimmen. Bei Vertragsverletzungsverfahren wegen inhaltlicher Mängel entscheidet hingegen das Kolleg über das Schreiben (SEC [1993] 216/7: 7). Obwohl das Fristsetzungsschreiben fester Bestandteil des Vertragsverletzungsverfahrens ist, muss es nicht publik gemacht werden. Beseitigt der Staat den Verstoß nicht, folgt der erste offizielle Schritt, die mit *Gründen versehene Stellungnahme*. Die Entscheidung zu diesem Schritt wird vom Kolleg

3 Im Sinne des Prinzipal-Agent-Ansatzes, zum Beispiel Pollack (1997).

Abbildung 6-1 Die verschiedenen Stufen des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 226 EGV



getroffen und von Generaldirektion und Juristischem Dienst ausgeführt. Spätestens an dieser Stelle wandelt sich das Vertragsverletzungsverfahren von einem administrativen zu einem politischen Prozess, denn die Versendung erfolgt nicht automatisch. Vielmehr können nationale und politische Interessen eine Rolle spielen (vgl. Christiansen 2001: 104). Vertragsverletzungsverfahren sind übrigens auch innerhalb der Kommission ein Mittel, einzelne Abteilungen unter Handlungsdruck zu setzen oder bestimmte, politisch gewollte Schwerpunkte zu setzen (KOM1b; siehe schon Ehlermann 1987: 212). Kommt der Staat der Stellungnahme innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist immer noch nicht nach, so kann das Kolleg (nach Rücksprache mit der zuständigen Generaldirektion und dem Juristischen Dienst) über eine *Anrufung des EuGH* entscheiden. Auch wenn Rechtsexperten hier argumentieren, dass sich die Kontrollverpflichtung der Hüterin der Verträge zu einer Rechtsverpflichtung verdichten lässt (Krück 1997: 519), ist der politische Spielraum zumindest in zeitlicher Hinsicht dehnbar. Außerdem kann die Kommission nur dann verpflichtet sein, wenn sie offiziell über den Vertragsverstoß informiert ist. Unwissenheit könnte an dieser Stelle System haben, um sich von einer Interventionspflicht zu entbinden.

Falls der EuGH angerufen wird, liegt das Verfahren in seinen Händen und der Vorgang wird unumkehrbar.⁴ Bis 1993 endeten mit dem *Urteil des EuGH* die rechtlichen Mittel der supranationalen Ebene, die Implementation von EU-Richtlinie über steigenden Druck gegen den Willen der Mitgliedstaaten durchzusetzen. Das hat sich mit dem Maastrichter Vertrag geändert. Jetzt hat die Kommission die Möglichkeit, den EuGH erneut anzurufen und Sanktionen wegen Nichtbefolgung eines Urteils vorzuschlagen (Artikel 228 EGV, siehe Einleitung). Die neue Macht konnte aber erst nach Januar 1997 wirklich angewendet werden, weil erst dann eine Einigung über die Berechnung der Sanktionen erzielt wurde (KOM2).⁵ Dieses Verfahren dient in den allermeisten Fällen der Abschreckung. Zu einer tatsächlichen Verhängung der Sanktionen kam es bisher nur in zwei Fällen – beide gehören nicht in den Bereich der Sozialpolitik.⁶ Trotzdem gibt es auch bei den hier untersuchten EU-Richtlinien eine Reihe von Fällen, in denen solche Sanktionen kurz bevorstanden. Beispielsweise drohten Frankreich Sanktionszahlungen aufgrund des Nachtarbeitsverbots für Frauen, das wiederum eng mit der Umsetzung der Arbeitszeit- und Mutterschutzrichtlinie verknüpft war (Kapitel 2.2.2 und 2.2.3).

4 Auch wenn der Verstoß durch das Mitgliedsland aufgehoben wird, kann die Klage aufrechterhalten werden.

5 Die Höhe der Sanktionen (Pauschalbetrag oder tägliches Zwangsgeld) orientiert sich an einem pauschalisierten Basisbetrag, einem Schwere-Koeffizienten (Relevanz des Verstoßes), einem Dauer-Koeffizienten und dem Belastungs-Koeffizienten (Finanzkraft des Landes). Der EuGH ist bei seinem Urteil nicht an den Vorschlag der Kommission gebunden. Die Tagessätze können zwischen 500 Euro (Minimum für Luxemburg) und 791.293 Euro (Maximum für Deutschland) variieren (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1997). Was passiert, wenn der Mitgliedstaat diesen Forderungen nicht nachkommen sollte, ist nicht festgelegt, und es gibt noch keinen Fall, der ein Exempel statuiert hätte.

6 Am 4. Juli 2000 verhängte der EuGH erstmals ein tägliches Strafgeld von 20.000 Euro gegen Griechenland. Auf der Insel Kreta (Korupitos) verstieß das Fortbestehen einer wilden Mülldeponie gegen zwei EU-Richtlinien über den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt (Rs. C-387/97). Am 26. Februar 2001, dem Tag, an dem ein griechisches Dekret die wilde Müllhalde auf Kreta verbot, wurde die Zahlungspflicht aufgehoben (AE, 3.8.2001: 7). Im zweiten Fall wurde Spanien am 25. November 2003 zu einer jährlichen Strafe von 624.150 Euro verurteilt (Rs. C-278/01), weil die Qualität der spanischen Binnengewässer immer noch nicht den Werten einer EU-Richtlinie aus dem Jahr 1976 entsprach (SZ, 26.11.2003).

6.1.3 Informelle Durchsetzungsinstrumente

An dieser Stelle soll nicht der Eindruck entstehen, das Handeln der Europäischen Kommission ziele allein darauf, in einem Urteil des EuGH einen Verstoß festzustellen. »Just because countries aren't being fined doesn't mean that they are getting away with murder« (FT, 28.11.2002). Um fristgerechte und korrekte Implementation durchzusetzen, werden auch Kooperation und informelle Durchsetzungsinstrumente eingesetzt. Tendenziell erfolgt dies eher vor oder zu Beginn eines Vertragsverletzungsverfahrens. Es ist schwierig, diese aufgrund ihres inoffiziellen Charakters systematisch in die Analyse einzubeziehen, hier sollen »naming and shaming« als inoffizieller Durchsetzungsmechanismus und das »scoreboard« als informelles Durchsetzungsinstrument vorgestellt werden.

»Naming and shaming« kann zu einem tragenden Durchsetzungsmechanismus werden, wenn die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren dazu nutzt, den Mitgliedstaat öffentlich an den Pranger zu stellen. Wie erfolgreich das Instrument im Einzelfall ist, hängt von der generellen oder situativen Sensibilität des Mitgliedstaates ab. Interviewpartner aus der Kommission lobten die effektive Wirkung (KOM1b, KOM2). Besonders während der eigenen Ratspräsidentschaft wollen die Mitgliedstaaten angesichts der gebündelten Aufmerksamkeit der internationalen Presse ein Vertragsverletzungsverfahren oder gar ein Urteil des EuGH mit allen Mitteln vermeiden (siehe etwa die Umsetzung der Nachweisrichtlinie in Belgien, Hartlapp 2004: 61).

Das »scoreboard« funktioniert als Durchsetzungsinstrument ausschließlich über die Sensibilität der Mitgliedstaaten und den direkten Vergleich. Eine Tabelle zeigt Umsetzungserfolg oder Misserfolg der Mitgliedstaaten für alle Richtlinien eines Politikbereiches. Die Versäumnisse eines Landes sind für alle anderen leicht erkennbar, somit erhöht die Tabelle den Druck auf und die Konkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten. »Member states do not like to have the finger pointed at them. ... It is part of the game to embarrass« stellte Kommissar Monti bei der Einführung dieses Instruments fest (FT, 16.2.1997). Ursprünglich beschränkte sich das Benchmarking für die Richtlinienimplementation auf Umweltpolitik und den Binnenmarkt, 2001 wurde es auch für die Sozialpolitik eingeführt.

Ob ein Vertragsverletzungsverfahren oder ein informeller Durchsetzungsmechanismus gewählt wird, hängt von den institutionellen Voraussetzungen, den rechtlichen Grundlagen, der administrativen Praxis und der jeweiligen Situation ab. Welche Maßnahmen wählte die Europäische Kommission in den untersuchten Fällen?

6.2 Praxis der Rechtsdurchsetzungspolitik

Diese Arbeit ist in einem Forschungsverbund entstanden, in dem Implementationsprozesse der sechs EU-Richtlinien in (damals) allen fünfzehn Mitgliedstaaten untersucht wurden.⁷ Das ermöglichte es mir im Folgenden, ein Forschungsdesign zu wählen, das eine Grundgesamtheit von 90 Fällen umfasst. Tabelle 6-1 entspricht Tabelle 1-1 zur offiziell dokumentierten Rechtsdurchsetzung der Europäischen Kommission aus Kapitel 1.6, allerdings stellt sie eine größere Fallzahl dar. Es sollte berücksichtigt werden, dass Vertragsverletzungsverfahren in den frühen Stufen inoffiziell bleiben können oder erst rückwirkend und dann ohne genaues Datum veröffentlicht werden.⁸ Außerdem ist für die Bewertung wichtig, dass für die jüngeren EU-Richtlinien unter Umständen einfach deshalb weniger Daten zur Verfügung stehen, weil die Verfahren zeitlich nicht so weit fortgeschritten sind.

Für die untersuchten Richtlinien gibt es in allen Mitgliedstaaten (90 Fälle) 65 Fristsetzungsschreiben, 30 mit Gründen versehene Stellungnahmen, 10 Anrufungen und 4 Urteile des EuGH. Man sieht, dass mehr als die Hälfte der Verfahren nicht über die erste Stufe der Vertragsverletzungsverfahren hinausgehen. Auch in den folgenden Stufen reduziert sich die Anzahl der Verfahren um zwei Drittel beziehungsweise die Hälfte. Hier fallen zwei Faktoren ins Gewicht: Bei einer einfachen Verzögerung des Transpositionsprozesses auf nationaler Ebene haben ein oder zwei Jahre nach dem Ende der Frist auch viele der Nachzügler notifiziert. Gleichzeitig werden die politischen Kosten der Rechtsdurchsetzung für die Europäische Kommission mit fortschreitendem Vertragsverletzungsverfahren immer größer. In zweifelhaften Fällen wird ein nächster Schritt dann nicht mehr eingeleitet. Obwohl oder weil die Anrufung des Europäischen Gerichtshofes ein sehr öffentlichkeitswirksamer Schritt ist, könnte sich ein noch deutlicheres Anprangern von Missständen kontraproduktiv auf die Rechtsdurchsetzung auswirken, weil der Mitgliedstaat in der Situation des Angeklagten weniger zu Kooperation bereit wäre. Gleichzeitig verlagert die Kommission Handlungsmacht zum Europäischen Gerichtshof. Insgesamt belegen quantitative Studien jedoch, dass

7 Siehe Einleitung; für Details der Implementationsprozesse die Länderstudien in Leiber (2005), Treib (2004).

8 Anders als von Börzel (2002: 16) beschrieben, ist bei Nichtnotifizierung bereits das Fristsetzungsschreiben öffentlich. Nur bei inhaltlichen Mängeln hält die Kommission es für opportun, das Fristsetzungsschreiben nicht zu veröffentlichen, um den Prozess zu entlasten (*«dédramatisation de la mise en demeure»*, SEC[1998] 1733: 6).

Tabelle 6-1 Offizielle Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission 1993–2003 (Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EGV)^a

Richtlinie und Umsetzungsfrist	Fristsetzungs-schreiben	Mit Gründen verse-hene Stellungnahme	Anrufung des EuGH	Urteil des EuGH
91/533 Nachweis 30.6.1993	B, D, F, GB, GR, I, IRL, LUX, NL, P (alle 1993) F	I (1996)		
92/85 Mutterschutz 19.10.1994	B, D, F, GR, I, LUX, P (alle 1995) E, F, FIN, I, IRL, LUX, S (alle 1998), A, D	GR, LUX (beide 1996) F, I, IRL, LUX, S (alle 1999), E (2000)	LUX (1997)	
93/104 Arbeitszeit 23.11.1996	A, F, GB, GR, I, IRL, LUX, P (alle 1997), F*, I* (beide 2001) B, F, GB, GR, P, S (alle 2002), LUX (2003), D, DK	GB, I, LUX (alle 1997), F, GR, P (alle 1998), I* (2001) DK (2001)	I, F, LUX (alle 1998), I* (2002)	F, I (beide 2000)
94/33 Jugend-arbeitsschutz 22.6.1996	A, F, GB, GR, I, LUX, P, S (alle 1997), F* (2000)	A, F, GB, GR, I, LUX, P (alle 1997)	I, F, LUX (alle 1998)	LUX (1999), F (2000)
96/34 Elternurlaub 3.6.1998	D, GR, I, IRL, LUX, P (alle 1998), GB (2000) IRL (1999), GB, LUX	P, (1998), I, LUX (beide 1999) IRL (2000), GB (2001), LUX	I (1999) LUX (2003)	
97/81 Teilzeitarbeit 20.1.2000				
Gesamt	43 22	20 10	9 1	4

Normalschrift: Vertragsverletzungsverfahren wegen Nicht-Notifizierung.

Fettschrift: Vertragsverletzungsverfahren wegen inhaltlicher Mängel.

* Verfahren nach Artikel 228 EGV.

Ist keine Jahreszahl in Klammern angegeben, ist der genaue Zeitpunkt nicht bekannt.

a Daten von der Homepage des Generaldirektorats der Europäischen Kommission <http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/> sowie aus jährlichen Berichten zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts: COM(1994) 500, COM(1995) 500, COM(1996) 600, COM(1997) 299, COM(1998) 317, COM(1999) 301, COM(2000) 92, COM(2001) 309, COM(2002) 324.

derartige Verfahren vor dem EuGH in fast allen Fällen zugunsten der Europäischen Kommission entschieden wurden (Ciavarini Azzi 2000: 60; Mendrinou 1996: 12). Ergänzend ist zu erwähnen, dass es auch wenig sinnvoll wäre, den ohnehin überlasteten EuGH anzurufen, wenn es sich nicht um eine strittige juristische Frage handelt, sondern lediglich um ein Machtspiel zwischen dem Mitgliedstaat und der Europäischen Kommission (Ehlermann 1987: 209).

Im Folgenden werden aber nicht nur Zahl und Art der Vertragsverletzungsverfahren ausgewertet, sondern auch Fälle unterlassener Rechtsdurchsetzung in die Untersuchung einbezogen. Die Analyse der Diskrepanz kann Aufschluss über Gründe abweichenden Handelns und über mögliche Logiken der supranationalen Rechtsdurchsetzungspolitik geben (vgl. Scharpf 2000: 63). Die bisher durchgeführten Studien über »compliance« mit EU-Recht leisten genau dieses nicht. Sie verlassen sich ausschließlich auf Daten der Europäischen Kommission, in denen diese Fälle gar nicht erst auftauchen (zum Beispiel Krislov/Ehlermann/Weiler 1986; Mendrinou 1996; Sverdrup 2002; Lampinen/Uusikylä 1998; Börzel 2001b).

In einem nächsten Schritt wird zwischen den Fällen unterschieden, in denen die Kommission sich in vorgeschriebenem Maße bemüht, ihren Pflichten als Hüterin der Verträge nachzukommen, und solchen Fällen, in denen – aus welchen Gründen auch immer – keine konsistente Durchsetzungspolitik erkennbar ist. Um eine empirische Einordnung vorzunehmen (und nicht, um normativ zu werten) betrachte ich das Verhalten der Europäischen Kommission als inkonsequent oder irregulär, wenn:

- ein Jahr nach Ende der Umsetzungsfrist kein Fristsetzungsschreiben an einen Mitgliedstaat verschickt wurde, der nicht notifiziert hat;
- wenn ein Jahr nach inhaltlich falscher Notifizierung kein Fristsetzungsschreiben aufgrund dieser inhaltlichen Mängel verschickt wurde; und
- wenn im Folgenden mehr als ein Jahr vergeht, bevor die nächste Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens eingeleitet wird.

Die verschiedenen Schritte sollten in angemessenen zeitlichen Abständen aufeinander folgen, und zwar so lange, bis der Mitgliedstaat die Richtlinie entsprechend den inhaltlichen Vorgaben umgesetzt hat.⁹ Diese Operationalisierung ori-

9 Die Beurteilung des Transpositionserfolges stimmt nicht zwingend mit den Maßstäben der Europäischen Kommission überein. Sie basiert auf zwischen den Richtlinien und den Mitgliedstaaten konsistenten Kriterien, die Grundlage der vergleichenden Analyse im Projektverbund waren; vgl. Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber (2005).

entiert sich an internen Papieren des Generalsekretariats der Europäischen Kommission zum Vorgehen bei Vertragsverletzungsverfahren (SEC[1993] 1288, SEC[1998] 1733; noch ehrgeiziger hinsichtlich kürzerer Pflichten SEC[1996] 1785: 7). Tabelle 6-2 zeigt Abweichungen zwischen dem zu beobachtenden und dem zu erwartenden Verhalten.

Tabelle 6-2 Diskrepanz zwischen der Regelbefolgung der Mitgliedstaaten und den durch die Europäische Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren^a

Richtlinie und Umsetzungsfrist	91/533 Nachweis 30.6.93	92/85 Mutter-schutz 19.10.94	93/104 Arbeitszeit 23.11.96	94/33 Jugend-arbeits-schutz 22.6.96	96/34 Eltern-urlaub 3.6.98 bzw. 15.12.99	97/81 Teilzeit-arbeit 20.1.00 bzw. 7.4.00	Summe mangelhafter Verfolgungen pro Mitgliedstaat
A	–	■	■	■	–	–	3
B	■	□	■	■	–	■	4
D	■	■	■	–	■	–	4
DK	–	–	■	–	■	–	2
E	■	■	■ ^b	–	■	■	5
F	■	■	■	■	–	–	4
FIN	–	■	–	■	–	■	3
GB	□	–	■	■	□	–	2
GR	□	■	■	□	■	–	3
I	■	■	□	□	□	–	2
IRL	□	■	■	■	■	–	4
LUX	■	■	■	■	■	–	5
NL	□	–	–	■	–	–	1
P	□	■	■	■	□	■	4
S	–	■	■	□	–	■	3
Summe mangelhafter Verfolgungen pro Richtlinie	6	11	12	9	6	5	49

■ Es wurde kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet (13).

■ Das Vertragsverletzungsverfahren war nach der genannten Operationalisierung inkonsistent (36).

□ Das Vertragsverletzungsverfahren war nach der Operationalisierung konsistent und der Verstoß wurde inzwischen behoben (13).

– Es war kein Vertragsverletzungsverfahren notwendig (28).

a Zur Datenquelle siehe Tabelle 6-1.

b Dieser Fall wird abweichend von Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber (2005) als inkorrekte Transposition eingeordnet; für eine Erklärung siehe Kapitel 3.2.3, Fußnote 25.

In 28 Fällen war keine Durchsetzungspolitik notwendig, weil der Mitgliedstaat die EU-Richtlinie pünktlich und korrekt umgesetzt hatte. In den übrigen 62 Fällen wäre im Sinne einer starken Durchsetzungsinstanz ein Vertragsverletzungsverfahren zu erwarten gewesen. Allerdings reagierte die Europäische Kommission auf diese Verstöße in 49 Fällen (79 Prozent) nicht so, wie man es der Vertragsgrundlage oder den von ihr selbst formulierten Standards gemäß erwartet hätte. In 13 Fällen (21 Prozent) wurde kein Verfahren eingeleitet, obwohl der Mitgliedstaat nicht notifiziert hatte oder die Notifizierung nicht mit den Inhalten der EU-Richtlinie übereinstimmte. In 36 Fällen wurde ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, aber nur inkonsequent verfolgt (58 Prozent), das heißt, entweder wurde der zeitliche Abstand zur nächsten Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens nicht eingehalten oder das Verfahren wurde abgebrochen, ohne dass die Umsetzung korrekt abgeschlossen war. Nur in 13 Fällen (21 Prozent) erfolgte konsistente Rechtsdurchsetzung und der Mitgliedstaat hat inzwischen korrekt umgesetzt.

Dieses Ergebnis sagt weder etwas über die Art der Irregularität noch über mögliche Gründe für die Rechtsdurchsetzungspolitik oder gar Muster bei der Verstoßverfolgungspolitik aus. Im Folgenden geht es darum, diese Black Box zu öffnen. Ein erstes wichtiges Analyseergebnis ist, dass sich *die Rechtsdurchsetzungspolitik hinsichtlich pünktlicher und inhaltlich korrekter Umsetzung stark unterscheidet*.

Die Rechtsdurchsetzung bei unpünktlicher Umsetzung ist in einem Großteil der Fälle erfolgreich. So führte die Europäische Kommission in 31 von 42 Fällen (74 Prozent), in denen sie hätte aktiv werden müssen, das Vertragsverletzungsverfahren nach der Operationalisierung konsistent durch und der Verstoß wurde inzwischen behoben. Nur in 2 Fällen (5 Prozent) fand keine Intervention statt, obwohl der Mitgliedstaat nicht pünktlich notifizierte. In 9 weiteren Fällen war das Verhalten der Europäischen Kommission im Sinn der oben erwähnten Operationalisierung inkonsistent (21 Prozent).

Außerdem lässt sich deutlich zeigen, dass sich die Verstoßverfolgungspolitik der Europäischen Kommission über die 90er Jahre verändert hat. Bei den ersten beiden Richtlinien (Nachweis- und Mutterschutzrichtlinie) mit Umsetzungsfristen in der ersten Hälfte der 90er Jahre gibt es 7 Fälle (39 Prozent), in welchen die Kommission nicht oder nur inkonsequent gegen die Nichtnotifizierung eines Mitgliedstaates vorging (in 2 Fällen wurde Nichtnotifizierung gar nicht geahndet, in 5 Fällen nicht konsequent verfolgt). In den verbleibenden 24 Fällen, die in der zweiten Hälfte der 90er Jahre liegen, fiel inkonsistentes Verhalten nur noch vier

Tabelle 6-3 Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission bei Nichtnotifizierung^a

Richtlinie und Umsetzungsfrist	91/533 Nachweis 30.6.93	92/85 Mutter- schutz 19.10.94	93/104 Arbeitszeit 23.11.96	94/33 Jugend- arbeits- schutz 22.6.96	96/34 Elternurlaub 3.6.98 bzw. 15.12.99	97/81 Teilzeitarbeit 20.1.00 bzw. 7.4.00
A	-	-	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	-
B	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	- ^b	-	-	-
D	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-	-	<input type="checkbox"/>	-
DK	-	-	-	-	-	-
E	-	<input checked="" type="checkbox"/>	-	-	-	-
F	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-	-
FIN	-	-	-	-	-	-
GB	<input type="checkbox"/>	-	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-
GR	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-
I	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-
IRL	<input type="checkbox"/>	-	<input type="checkbox"/>	-	<input type="checkbox"/>	-
LUX	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-
NL	<input type="checkbox"/>	-	-	-	-	-
P	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-
S	-	-	-	<input type="checkbox"/>	-	<input checked="" type="checkbox"/>

■ Es wurde kein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtnotifizierung eingeleitet (2).

■ Das Vertragsverletzungsverfahren war nach der genannten Operationalisierung inkonsistent (9).

Das Vertragsverletzungsverfahren war nach der Operationalisierung konsistent und der Verstoß wurde inzwischen behoben (31).

- Es war kein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtnotifizierung notwendig (48).

a Zur Datenquelle siehe Tabelle 6-1.

b Belgien hat offensichtlich notifiziert, obwohl noch keine Umsetzung erfolgt war. Die Kommission hätte dann ein Vertragsverletzungsverfahren wegen inkorrektur Umsetzung einleiten müssen.

Mal ins Gewicht (17 Prozent). Es lässt sich somit eine immer stringendere Verstoßverfolgungspolitik bei Nichtnotifizierung nachzeichnen und man kann inzwischen von einer vom Einzelfall unabhängigen Regelmäßigkeit sprechen (KOM1).

Von besonderem Interesse sind die Auswirkungen dieser Politik auf das Verhalten der Mitgliedstaaten. Manche Mitgliedstaaten haben sich der Rechtsdurchsetzungspolitik angepasst, indem sie ihren Notifizierungspflichten rechtzeitig nachkommen, dabei jedoch teilweise unfertige oder nur bedingt korrekte Maßnahmen mitteilen. Richardson (1996: 282) nennt das »tick the boxes implementation style«. Den Erwartungen der überwachenden Institution wird oberflächlich

entsprochen, weil der Mitgliedstaat weiß, dass die Europäische Kommission nicht systematisch überprüfen wird, ob die gemachten Angaben mit der Realität übereinstimmen. Besonders häufig lässt sich dies bei Spanien (Mutterschutz, Elternurlaub und Teilzeitarbeit) und Belgien (Nachweis, Arbeitszeit, Jugendarbeitsschutz, Elternurlaub und Teilzeitarbeit) beobachten.¹⁰ Einzelne Mitgliedstaaten notifizierten beispielsweise:

- ein diskutiertes Reformprojekt, das dann aber nicht angenommen wurde (Nachweisrichtlinie in Belgien);
- ein Gesetz, von dem man wusste, dass es nicht den gleichen Geltungsbereich hat wie die EU-Richtlinie (Arbeitszeitrichtlinie in Belgien); oder
- alte Gesetze, die der entsprechenden EU-Richtlinie in wichtigen Punkten nicht genügten, während der Transpositionsprozess gerade erst anließ (Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Portugal).

Auf diese Weise hat es Spanien bisher relativ erfolgreich verstanden, die Europäische Kommission von der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren abzuhalten. Es ist aber denkbar, dass es auch bei der Verfolgung inhaltlicher Mängel in Zukunft zu einer anderen Politik kommen wird. Wenn die Europäische Kommission dann inhaltliche Mängel oder gar Anwendungsprobleme ahndet, könnte der bisherige »good guy« Spanien schnell zum »bad guy« werden (in diese Richtung weist Kritik der Europäischen Kommission in *Commission Européenne* 2001: 19–22).

Insgesamt ist die Durchsetzungspolitik bei verspäteter Notifizierung in den untersuchten Fällen erfolgreich. Sie entspricht weitgehend den Erwartungen an die Hüterin der Verträge. Kritisch ist hingegen zu beurteilen, dass sich die Umsetzungsfrist *de facto* durch die Langwierigkeit der Verfahren über Jahre hinauszögern kann. So können Regierungen etwa bei innenpolitischem Widerstand gegen die EU-Standards faktisch von einer deutlich späteren Umsetzungsfrist ausgehen, ohne dass ihnen ernsthafte Konsequenzen drohen. Sanktionen werden erst nach Jahren und vielen Mahnungen verhängt. Lässt sich dieses Ergebnis auch für die Rechtsdurchsetzungspolitik bei inhaltlichen Mängeln bestätigen?

10 Auch Deutschland bedient sich dieser Verzögerungstaktik, wie eine Analyse zur Umsetzung der Rahmenrichtlinie für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zeigt (Vogel 1998: 11).

Tabelle 6-4 Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission bei inhaltlichen Mängeln^a

Richtlinie und Umsetzungsfrist	91/533 Nachweis 30.6.93	92/85 Mutter- schutz 19.10.94	93/104 Arbeitszeit 23.11.96	94/33 Jugend- arbeits- schutz 22.6.96	96/34 Elternurlaub 3.6.98 bzw. 15.12.99	97/81 Teilzeitarbeit 20.1.00 bzw. 7.4.00
A	-	■	■	■	-	-
B	■	-	■	■	-	■
D	-	■	■	-	■	-
DK	-	-	■	-	■	-
E	■	■	■ ^b	-	■	■
F	■	■	■	-	-	-
FIN	-	■	-	■	-	■
GB	-	-	■	■	□	-
GR	-	■	■	-	■	-
I	-	■	-	-	-	-
IRL	-	■	■	■	■	-
LUX	-	■	■	-	■	-
NL	-	-	-	■	-	-
P	-	■	■	■	-	■
S	-	■	■	-	-	-

■ Es wurde kein Vertragsverletzungsverfahren wegen inhaltlicher Mängel eingeleitet (22).

■ Das Vertragsverletzungsverfahren war nach der genannten Operationalisierung inkonsistent (21).

□ Das Vertragsverletzungsverfahren war nach der Operationalisierung konsistent und der Verstoß wurde inzwischen behoben (1).

- Es war kein Vertragsverletzungsverfahren wegen inhaltlicher Mängel notwendig (46).

a Zur Datenquelle siehe Tabelle 6-1.

b Dieser Fall wird abweichend von Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber (2005) als inkorrekte Transposition eingeordnet; für eine Erklärung siehe Kapitel 3.2.3, Fußnote 25.

Die Rechtsdurchsetzungspolitik bei inhaltlichen Mängeln zeigt ein anderes Verhalten der Europäischen Kommission. Nur in 22 von 44 Fällen mit Umsetzungsmängeln wurde sie überhaupt aktiv. Das sind 50 Prozent gegenüber 95 Prozent bei Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtnotifizierung. Nur in einem dieser Fälle ging sie den Umsetzungsmängeln konsistent nach. Das Ergebnis war eine erfolgreiche Durchsetzung und der Verstoß wurde inzwischen behoben. In den

verbleibenden 21 Fällen wurde die Rechtsdurchsetzungspolitik nicht konsequent fortgeführt und die Umsetzung blieb mangelhaft oder wurde später unabhängig von supranationaler Rechtsdurchsetzungspolitik angepasst (48 Prozent). Es gab also keine systematische Verfolgung inhaltlicher Mängel. Zwar kann dieses Ergebnis die häufig (implizit) gemachte Annahme, die Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission unterliege politischem Kalkül (zum Beispiel Börzel 2001b: 812; Zürn/Neyer 2005) im Einzelfall nicht widerlegen. Es lenkt den Blick aber auf einen anderen Erklärungsfaktor: *Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission findet oft schlicht nicht statt.*

Bei keiner der untersuchten EU-Richtlinien erfolgte vor dem Herbst 1998 eine rechtliche Intervention der Europäischen Kommission wegen inhaltlicher Mängel. Und das, obwohl die Nachweis-, Mutterschutz-, Arbeitszeit- und Jugendarbeitschutzrichtlinie an diesem Termin bereits mindestens zwei Jahre über der Umsetzungsfrist lagen. In 23 Fällen wurde mangelhafte Umsetzung nicht gemahnt.¹¹ Es ist nicht plausibel, dass die notifizierten Texte ungelesen auf den Schreibtischen der Kommissionsbeamten lagen, denn in einer Vielzahl der Fälle wurden inhaltliche Mängel in Kommissionsberichten als relevante Implementationsfehler angeprangert – allerdings wurde kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. *Insgesamt blieb die Verfolgung inhaltlicher Verstöße weit hinter der Verfolgung unpünktlicher Umsetzung zurück.*

Schließlich ist ein weiteres wichtiges Ergebnis, dass in keinem der untersuchten 90 Fälle ein Vertragsverletzungsverfahren wegen mangelhafter Anwendung stattfand, obwohl die Fallstudien zeigen, dass es hier eine Reihe von Implementationsdefiziten wie zum Beispiel fehlende Durchführungsverordnungen gegeben hat. Offiziell unterscheidet die Europäische Kommission zwischen fehlenden Mitteilungsmaßnahmen, mangelnder Übereinstimmung zwischen der Richtlinie und dem notifizierten Instrument sowie mangelhafter Anwendung. Über die untersuchten Fälle hinaus zeigen Daten für den gesamten sozialpolitischen Bereich, dass die weitaus größte Anzahl von Vertragsverletzungsverfahren in der ersten Rubrik und eine deutlich geringere in der zweiten Rubrik erfolgt (siehe KOM [1999] 301, KOM[2000] 92, KOM[2001] 309). Die Aussage lässt sich durch die Verteilung der Kommissionsressourcen zur Rechtsdurchsetzung unterstreichen.

11 Fälle, in denen bis 1997 notifiziert wurde, die Umsetzung aber inhaltliche Mängel aufwies und die bis 1998 nicht verfolgt wurden. Fälle, die erst 1998 notifiziert wurden, zählen nicht dazu, weil die Kommission hier erst wieder prüfen muss, ob inhaltliche Mängel vorliegen und dafür gemäß den eigenen Regeln bis zu einem Jahr Zeit in Anspruch nehmen kann.

Über alle Politikfelder hinweg werden 77,2 Prozent auf Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtnotifizierung verwendet, 16,4 Prozent auf mangelhafte Anwendung und der kleinste Teil, lediglich 6,4 Prozent, auf die Kontrolle inhaltlicher Mängel (Commission Européenne 2001: 93–95).

6.3 Überprüfung der wichtigsten Annahmen für die Rechtsdurchsetzungspolitik

Auf der Basis der Fallstudien und der Analyse der Rechtsdurchsetzungspolitik werde ich jetzt die zu Beginn des Kapitels vorgestellten Annahmen über das Handeln der Europäischen Kommission diskutieren. Dies soll nicht implizieren, dass es hinsichtlich der jeweiligen Hypothese eine explizite Strategie der Europäischen Kommission gäbe. Auch gilt, wie schon in den Fallstudien, dass keine der Hypothesen dominant ist. Verschiedene Erklärungen oder Kombinationen von Erklärungen können alternative »causal pathways« im Sinne Ragins (1989) sein.

6.3.1 Determinieren mangelnde Ressourcen die Verstoßverfolgung?

Im Vergleich zu nationalen Verwaltungen ist der Apparat in Brüssel relativ klein. Die aktuellen Zahlen liegen bei rund 22.000 Beamten inklusive Zeitverträgen, nationalen Entsandten, Beratern und Praktikanten (Nugent 2001: 165). Das entspricht ungefähr der Verwaltung einer größeren deutschen Stadt. Die Beamten sind sowohl für Politikgestaltung als auch für Politikimplementation und die Vertretung der EU nach außen zuständig. Hooghe (2001: 62) hat gezeigt, dass hochrangige Kommissionsbeamte nur 8 Prozent ihrer Arbeitszeit auf Implementationsprobleme verwenden. Auch wenn diese Zahl bei rangniedrigeren Beamten nicht identisch sein muss, vermittelt sie doch einen ersten Eindruck über die Begrenztheit der Ressourcen für die Rechtsdurchsetzung. Besonders der Juristische Dienst ist mit 200 Angestellten deutlich unterbesetzt. Zudem verwendete er seine Ressourcen lange Zeit auf die Vollendung des Binnenmarkts (Nugent 2001: 156). Angesichts der begrenzten personellen Kapazitäten wird immer wieder externe Expertise herangezogen, etwa in Form spezialisierter Kanzleien. Dies geschieht aber nicht systematisch, sondern in Fällen von größerem Interesse, wie zum Beispiel bei der EU-Richtlinie zum Betriebsübergang 77/187/EEC oder der

Arbeitszeitrichtlinie (KOM1b). *Insgesamt reichen die Ressourcen der Europäischen Kommission nicht aus, um eine systematische Rechtsdurchsetzung sicherzustellen.*

Bei ihren Überwachungstätigkeiten sind die zuständigen Abteilungen der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales auf Informationen der Mitgliedstaaten angewiesen. Die in allen Richtlinien verankerte Aufforderung zur Notifikation dient in dieser Hinsicht auch dazu, die Kommission aus allen Mitgliedstaaten mit den nötigen Informationen zu versorgen. Doch selbst wenn eine Notifizierung fristgerecht und vollständig erfolgt, ist nicht gesichert, dass dem zuständigen Beamten die inhaltliche Kontrolle der Rechtstexte in allen Sprachen möglich ist.¹² Besonders kompliziert sind Ermessens- oder Auslegungsfragen in einer anderen Rechtskultur. Hinzu kommt, dass aus Gründen der Gleichbehandlung von Mitgliedstaaten in der Regel kein Vertragsverletzungsverfahren wegen inhaltlicher Mängel eingeleitet wird, ohne die rechtliche Situation in den anderen Ländern zu prüfen. Das Verfahren verzögert sich also so lange, bis auch der umfangreichste und komplexeste Rechtstext übersetzt und ausgewertet wurde. Besonders bei föderalen Staaten mit unterschiedlicher Ländergesetzgebung umfassen die Notifizierungsmaßnahmen manchmal hunderte von Seiten. So berichtete ein Kommissionsbeamter:

There is a fundamental problem with Austria because the way they notify is completely unclear. ... If you look at the health and safety field, for example, you could recruit a person only, who has to work all his time on Austria because the situation is completely unclear. (KOM1)

Diese Problematik spielt bei den Notifizierungen keine Rolle, denn, ob ein Mitgliedstaat notifiziert hat oder nicht, ist eindeutig. Dies erklärt teilweise auch, warum Nichtnotifizierung in den meisten Fällen geahndet wurde, während bei inhaltlichen Mängeln nur selten ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurde.

Allerdings ist der Argumentation entgegenzuhalten, dass für alle sechs hier untersuchten EU-Richtlinien ein offizieller (Nachweis-, Arbeitszeit- und Mutter-schutzrichtlinie) oder inoffizieller Implementationsbericht (Jugendarbeitsschutz-, Elternurlaubs- und Teilzeitarbeitsrichtlinie) vorliegt. In allen diesen Berichten wurden teilweise diplomatisch, teilweise kritisch Defizite der Implementation angesprochen.¹³ Ein verzögert eingeleitetes oder schleppend ablaufendes Ver-

12 In der Regel liegt die Zuständigkeit einer Richtlinie für alle Mitgliedstaaten bei demselben Beamten.

13 Oft dauert es Jahre, bis ein inoffiziell schon längst vorliegender und durchaus extern be-

tragsverletzungsverfahren ist somit nicht unbedingt mit Informationsmängeln der zuständigen Kommissionsbeamten gleichzusetzen. Vielmehr reichen die knappen Ressourcen nicht aus, um in allen Verstoßfällen die weiteren Abläufe für ein Vertragsverletzungsverfahren innerhalb der von der Kommission selbst gesetzten Frist auszuführen. Auch Ressourcenknappheit in einzelnen Teilen der Verwaltung (Übersetzungsdienst oder Juristischer Dienst) reicht prinzipiell aus, um Vertragsverletzungsverfahren zu verhindern oder zu verzögern. Denkbar ist auch, dass angesichts mangelnder Ressourcen die mühsame und potenziell mit Konflikten behaftete Rechtsdurchsetzung weniger dringend erscheint als etwa Erweiterungsfragen der EU oder weniger gewinnbringend als die Verhandlung neuer Rechtsakte oder neuer Governance-Formen.

Die Hypothese, dass der Ressourcenmangel der Europäischen Kommission Art und Umfang der Rechtsdurchsetzungspolitik erklären kann, trifft somit nur eingeschränkt zu. Sie ist dahingehend zu modifizieren, dass zwischen Ressourcen zur Informationseinholung oder zur Rechtsdurchsetzungspolitik unterschieden werden muss. Bei Verfahren wegen Nichtnotifizierung fallen knappe Ressourcen insgesamt weniger ins Gewicht, weil die Durchsetzungspolitik weitgehend standardisiert ist. Wenn es also nicht möglich ist, im Sinne einer bürokratischen Verstoßverfolgung systematisch alle unpünktlichen und inkorrekten Notifizierungen zu ahnden, dann stellt sich die Frage, worauf sich die Politik der Europäischen Kommission konzentriert und welche Formen der Durchsetzungspolitik ihr besonders geeignet scheinen, um Regelbefolgung der Mitgliedstaaten herzustellen.

6.3.2 Wird die Rechtsdurchsetzung im Zeitverlauf effizienter?

Im Untersuchungszeitraum gab es mehrere Reformen der Verwaltungspraxis der Europäischen Kommission bei Vertragsverletzungsverfahren. Die wichtigsten Reformschritte gingen 1993 vom Generalsekretariat und 1996 sowie 1998 von der Generaldirektion Binnenmarkt aus (KOM2). Sie zielten auf eine effizientere Koordination zwischen Kolleg, Generaldirektionen und Juristischem Dienst so-

kannter Bericht offiziell veröffentlicht wird (Elternurlaubs- und Teilzeitarbeitsrichtlinie). Dabei ist es üblich, nach einer ersten Berichtsfassung mit den Mitgliedstaaten Rücksprache zu nehmen, zum Beispiel um die Bedeutung eines Begriffs im nationalen Kontext zu klären und gegebenenfalls Änderungen vorzunehmen (KOM1b).

wie grundsätzlich auf kürzere Fristen.¹⁴ Listen mit Vertragsverletzungsverfahren werden jetzt einmal im Quartal und nicht nur zweimal im Jahr den Kabinetten der Kommissare vorgelegt (SEC[1993] 1288: 6). Die Praxis, einem Verfahren nach Artikel 169 einen Brief zur Warnung vorzuschalten, wurde nach und nach abgeschafft. Die eigentlichen Briefe müssen jetzt bereits vor der jeweiligen Entscheidung durch das Kolleg vorliegen (SEC[1996] 1785: 6). Die Fristen zwischen den verschiedenen Briefen wurden verkürzt (SEC[1993] 216/7: 17) und insgesamt wird angestrebt, eine eineinhalbjährige Frist zwischen Fristsetzungsschreiben und Anrufung des EuGH einzuhalten (SEC[1998] 1733: 4). Auch informelle Instrumente der Druckausübung werden vermehrt eingesetzt. Ein zentrales Reformpapier des Generalsekretariats betont ausdrücklich, dass »naming and shaming« über Pressemitteilungen die Regel sein soll, wenn das Kolleg keine gegenteilige Entscheidung trifft (SEC[1996] 1785: 7). Zeitlich passt die interne Verschärfung der Durchsetzungspolitik mit einer externen Verschärfung zusammen. Wie bereits ausgeführt, können seit dem Maastrichter Vertrag (1993 beziehungsweise 1997) Verstöße spät, aber effektiv mit finanziellen Sanktionen geahndet werden. Äußert sich diese allgemeine Entwicklung hin zu einer effizienteren und stringenteren Verwaltungspraxis bei Vertragsverletzungsverfahren auch in einer Verbesserung der Rechtsdurchsetzung im Arbeitsrecht?

Für Fälle unpünktlicher Notifizierung wurde bereits gezeigt, dass die Rechtsdurchsetzungspolitik der Kommission im Zeitverlauf immer stringenter wird (Tabelle 6-3). Auch bei der Rechtsdurchsetzung aus inhaltlichen Mängeln ist es kein Zufall, dass die Fälle, in denen ein Handeln der Europäischen Kommission beobachtet werden konnte, in der Zeit nach 1998 liegen (Tabelle 6-1). Das folgende Zitat verdeutlicht, dass zuvor, also über vierzig Jahre in der Geschichte der EU, keine systematische Verfolgung inhaltlicher Mängel im Bereich der Sozialpolitik erfolgte:

14 Diese Beobachtung fügt sich in eine generelle Entwicklungslinie ein: Bis 1977 gab es eine »diplomatische« Phase, in der das Kolleg die von den Generaldirektionen erwarteten Entscheidungen in der Regel nicht traf (Audretsch 1986: 279–283). Erst danach begann eine systematische Rechtsdurchsetzung, bei der man von einer Politik im eigentlichen Sinne sprechen kann. 1983 gibt es den ersten Jahresbericht über Implementation des Gemeinschaftsrechts und im Zuge des »run-up« zum Binnenmarkt gewinnt die Rechtsdurchsetzung an Dynamik (Tallberg 2003). Inzwischen ist es das Kolleg, das unter Druck der Generaldirektion Binnenmarkt auf eine zügigere Durchsetzungspolitik in den zuständigen Generaldirektionen hinwirkt (KOM2).

Die Kommission befasst sich nunmehr mit dem qualitativen Aspekt, das heißt, sie untersucht Fälle nicht konformer Umsetzung und bemüht sich um Korrekturen. Des Weiteren arbeitet sie an der Verfolgung mangelhafter Umsetzungspraktiken, wie sie in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über die Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen der hochrangigen Sachverständigengruppe zu Fragen der Freizügigkeit darlegt. (KOM[1999] 301)

Eine Veränderung der Rechtsdurchsetzungspolitik ist deutlich, aber wie lässt sie sich begründen? Zunächst ist festzustellen, dass es auch in der Sozialpolitik das Generalsekretariat ist, das »die Zügel anzieht«. In einem Bericht kritisiert es, dass die einzelnen Abteilungen es nicht bei einer Prüfung des Notifizierungsdatums belassen sollen (Commission Européenne 2001: 95). Eine mögliche Erklärung für die Neuorientierung ist zunehmender Druck anderer Akteure wie des Europäischen Parlaments (1997; European Commission 1998b), des Rates¹⁵ und des europäischen Ombudsmanns (Södermann 2001). Hinzu kommt, dass die Generaldirektionen und Kommissare spätestens seit dem Rücktritt der Santer-Kommission im Jahr 1999 und im Zuge der Governance-Debatte um die Zukunft Europas einen größeren Legitimitätsbedarf haben: »Today there is much greater awareness of the importance of effective enforcement« (Majone 2002: 329).

Alles in allem hat sich die Verstoßverfolgungspolitik der Europäischen Kommission im Untersuchungszeitraum verändert: Sie ist stringenter geworden. Bei Nichtnotifizierungen folgt die Durchsetzungspolitik weitgehend einem bürokratischen Muster standardisierter Ausführung. Seit 1998 wird auch inkorrekte Notifizierung systematischer kontrolliert. Sie ist aber noch immer unzureichend, während Erfolg oder Misserfolg der Anwendung gar nicht kontrolliert wurden.

6.3.3 Werden die EU-Richtlinien unterschiedlich behandelt?

Die untersuchten EU-Richtlinien regeln unterschiedliche arbeitsrechtliche Aspekte wie Sicherheit und Gesundheitsschutz oder Gleichstellung und richten sich an unterschiedliche Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, zum Beispiel Frauen oder Jugendliche. Wenn die Rechtsdurchsetzung nicht systematisch einheitlichen Regeln folgt, sollte sich das in einer umfangreicheren Rechtsdurchsetzung bei einzelnen untersuchten Richtlinien (oder Gruppen von Richtlinien mit ähnlichen Inhalten) nachzeichnen lassen.

15 Beispielsweise forderten die Regierungen der Mitgliedstaaten die Kommission in Amsterdam (16./17. Juni 1997) und in Cardiff (15./16. Juni 1998) auf, die Verstoßverfolgung zu verbessern und vor allen Dingen zu beschleunigen (SEC[1998] 1733: 2).

Nur bei drei der untersuchten Richtlinien (Mutterschutz, Arbeitszeit und Elternurlaub) konnte man in mehr als einem Einzelfall Rechtsdurchsetzung bei inhaltlichen Mängeln beobachten (siehe Tabelle 6-4). Für die drei Fälle der Elternurlaubsrichtlinie existiert eine andere Erklärung, die im folgenden Abschnitt behandelt wird. Nur die Mutterschutz- und die Arbeitszeitrichtlinie wurden systematisch auf eine inhaltlich korrekte Transposition überprüft. 1998 beziehungsweise 2002 wurde eine zweite Welle von Vertragsverletzungsverfahren gegen sieben, beziehungsweise später neun, und sechs, beziehungsweise später neun, Mitgliedstaaten initiiert. Obwohl der Beginn der inhaltlichen Verstoßverfolgung bei der Mutterschutzrichtlinie mit dem gerade dargelegten Umschwung in der Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission zusammenfällt, liegt die Erklärung nicht hier, sondern bei dem größeren Interesse der supranationalen Ebene an den Richtlinieninhalten.¹⁶

Das größere Interesse ist mit der vorgesehenen Neuverhandlung der Mutterschutzrichtlinie zu erklären, für die eine Evaluation der vorhandenen Regeln grundlegend ist.¹⁷ Gleichzeitig ist die Richtlinie innerhalb der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales der Abteilung für Gleichstellungsfragen zugeordnet. Schon in der Vergangenheit haben sich Gleichstellungsfragen als Politikfeld erwiesen, in dem die Europäische Kommission besonders geschickt ihren Handlungsspielraum in der Politikgestaltung genutzt hat (zum Beispiel Mazey 1998). Die supranationalen Akteure könnten deshalb auch hier ein besonderes Interesse an der Durchsetzung der EU-Richtlinien haben. Auch bei der politisch wohl wichtigsten der hier untersuchten Richtlinien, der Arbeitszeitrichtlinie, zeigte die supranationale Ebene nach anfänglichem Zögern rege Kontrollaktivität. Nachdem der EuGH die komplexe und stellenweise uneindeutig formulierte EU-Richtlinie in verschiedener Hinsicht ausgelegt hatte (Rs. BECTU C-173/99 und Rs. SIMAP C-303/98, siehe Annex), erfolgten eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren wegen inhaltlicher Mängel (allerdings nicht zwangsläufig zu die-

16 Bei anderen Richtlinien (Ausnahme: Arbeitszeit) ist keine entsprechende Umorientierung der Kommissionspolitik zu beobachten. Auch die Vermutung, dass bei dieser Richtlinie die Umsetzungsmängel besonders groß waren, lässt sich anhand der Fallstudien leicht entkräften (Kapitel 2 bis 6).

17 Die Neuverhandlung wurde bei der Verabschiedung der Richtlinie 1992 als Zugeständnis an Italien eingefügt, welches das niedrige Schutzniveau der EU-Richtlinie kritisiert hatte. Im Richtlinienentwurf ist eine Frist von fünf Jahren nach Annahme der Richtlinie angegeben, sodass die Neuverhandlung bereits 1997 hätte erfolgen sollen. Sie steht jedoch bis heute aus.

sen Aspekten). Außerdem spielen wie bei der Mutterschutzrichtlinie auch hier die Neuverhandlungen der EU-Richtlinien 2004 eine Rolle. Angesichts der sich abzeichnenden Konflikte zwischen Kommission und Mitgliedstaaten¹⁸ hat sich die zuständige Abteilung in der Kommission intensiv mit der Umsetzung in den Mitgliedstaaten auseinandergesetzt (KOM1b; KOM[2003] 843 final). Im Gegensatz zu dem ausgewiesenen Interesse an der Durchsetzung der Mutterschutz- und Arbeitszeitrichtlinie ist die Nichtverfolgung inhaltlicher Mängel bei der Nachweisrichtlinie auf ein geringeres Interesse der Europäischen Kommission zurückzuführen (E4: 1924–1928; P1: 303–304; vgl. Fallstudien).

Zusammenfassend zeigt der Vergleich der EU-Richtlinien deutlich, dass die Europäische Kommission bei ihrer Durchsetzungspolitik Unterschiede zwischen den Richtlinien macht und Verstöße nicht gleichförmig verfolgt. Innerhalb ihres durch Ressourcenmängel eingeschränkten Handlungsrahmens entscheidet die Europäische Kommission, ob und wann Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden.

6.3.4 Die üblichen Verdächtigen: Sind einige Mitgliedstaaten eher Gegenstand von Verstoßverfolgung?

In der Europäisierungsliteratur ist als Ergebnis qualitativer und quantitativer Analysen zur Regelbefolgung immer wieder von »leaders, laggards« und »best performing« (Kassim 2001: 52), »bad boys« (Colchester/Buchan 1990: 140), »good guys« (de Wilde d’Estmael 1996), »law abiding« und »worst culprits« (Miles 2001: 154) oder von »Musterknaben«, »Bummlern« und »Mittelprächtigen« (Börzel 2002: 24) die Rede. An diese Kategorisierung anschließend stellt sich die Frage, ob zu beobachtende Unterschiede bei der Implementation von EU-Richtlinien in einer unterschiedlichen Verstoßverfolgungspolitik durch die Europäische Kommission resultieren. Ob sie also in der Durchsetzungspolitik mit den typischen Nachzüglern strenger umgeht als mit den vorbildlichen Umsetzern, die grundsätzlich fristgerecht und korrekt implementieren?¹⁹

18 Konflikte gibt es unter anderem um die Definition von Arbeits- und Ruhezeiten und die Möglichkeit individueller »opt-outs« von Arbeitszeitbegrenzungen.

19 In der Kategorie nationaler Unterschiede mag im Einzelfall auch die persönliche Ebene ausschlaggebend sein (Hooghe/Marks 2001a). Ich gehe aber davon aus, dass individuelle Akteure im politischen Prozess aus der Perspektive größerer Einheiten handeln (zum Bei-

Zunächst ist es wichtig, zwischen Daten über den Erfolg der Implementation über alle Politikfelder hinweg (Abbildung 1-3 in Kapitel 1.2) von Studien zur Sozialpolitik und den arbeitsrechtlichen Richtlinien der 90er Jahre zu unterscheiden. Für die Sozialpolitik beschrieb der damalige Kommissar Flynn 1997, wer zu den »laggards« zu zählen ist:

Transposition of European law into national law is a very serious matter. ... It is also a question of equal treatment and equity between the Member States. Therefore, I urge all those Member States who are lagging behind, particularly Luxembourg, Greece, Italy, Belgium, France and Portugal to take appropriate action immediately or face the legal consequences.

(Commission of the European Communities 1997)

Die in der vorliegenden Arbeit untersuchten Richtlinien zeigen eine etwas andere Gewichtung. Frankreich und Italien sowie Luxemburg, Griechenland und Portugal fallen auch hier durch die höchsten Zahlen an Vertragsverletzungsverfahren auf, während Belgien durchschnittlich abschneidet, ja hinter Deutschland, Großbritannien und Irland liegt. Grundsätzlich gilt, dass die Unterschiede zwischen den Politikfeldern innerhalb der Mitgliedstaaten gegen ein rein länderspezifisches Muster in der Durchsetzungspolitik sprechen. Um die Annahme unterschiedlicher Behandlung durch die Europäische Kommission zu überprüfen, muss aber nicht die absolute Zahl der Verstoßverfolgung betrachtet werden, sondern es muss für die unterschiedliche Implementationsperformanz kontrolliert werden.

Betrachtet man Tabelle 6-2, dann fällt zunächst auf, dass bei zwei der von Flynn genannten »laggards« tatsächlich eine besonders konsistente Verstoßverfolgung zu beobachten ist. Griechenland und Italien werden bei je fünf Richtlinien für mangelnde Implementation kritisiert und in zwei beziehungsweise drei Fällen wird das Vertragsverletzungsverfahren gemäß der Kommissionsregeln durchgeführt. Richtet man den Blick auf die übrigen Nachzügler, entsteht jedoch ein anderes Bild: In Frankreich wird keine der vier inkorrekten oder unpünktlichen Notifizierungen mit der vorgesehenen Kommissionspolitik beantwortet. In Luxemburg werden alle fünf Verfahren nicht entsprechend der Vorgabe geführt und in Portugal sind es drei von fünf, während ein Fall gänzlich unbeantwortet bleibt. *Die Annahme, dass die »üblichen Verdächtigen« besonders kritisch verfolgt werden, trifft für die untersuchten Fälle nicht zu.* Vielmehr zeigen die

spiel Abteilung, Generaldirektion). Handlungsorientierungen und -ressourcen lassen sich somit oberhalb der individuellen Handlungsebene aggregieren (Scharpf 2000: 35).

Transpositionsprozesse in den Mitgliedstaaten, dass die ungleiche Verteilung der Anzahl und Dauer von Vertragsverletzungsverfahren mit der unterschiedlichen Regelbefolgung der Mitgliedstaaten zu erklären ist. Tabelle 6-1 bestätigt zwar, dass gegen Frankreich, Luxemburg und Italien besonders lang andauernde Vertragsverletzungsverfahren geführt wurden (mehrfache Anrufung des EuGH) und dass auch gegen Großbritannien, Griechenland und Portugal häufiger ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurde (jeweils sechs Fristsetzungsschreiben) als gegen andere Mitgliedstaaten. Diese Häufung der Verfahren gegen einzelne Mitgliedstaaten ist aber nicht mit einer systematischen Benachteiligung oder Bevorzugung von Ländern zu erklären. Es zeigt sich nämlich, dass es gleichzeitig auch »bad guys« gibt, bei denen trotz eines Verstoßes kein Verfahren eingeleitet wurde (Teilzeitarbeitsrichtlinie in Großbritannien und Portugal) oder dieses Verfahren nur inkonsistent ausgeführt wurde (Nachweis- und Arbeitszeitrichtlinie in Belgien). Wichtig scheint vielmehr, dass es sich in allen Fällen, die vor den EuGH gelangten, um signifikante Verstöße handelte. So hatte zum Beispiel Luxemburg die Risikoevaluierung als Kernstück der Mutterschutzrichtlinie nicht umgesetzt und ganze Gruppen von Frauen unzulässig vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen, weil sie nicht dem Sozialversicherungssystem angehören (Leiber 2003: Kapitel 7.5.2). In anderen Fällen, wie zum Beispiel der Arbeitszeitrichtlinie in Italien, verstrichen annähernd zehn Jahre, bis die Transposition der europäischen Richtlinie erfolgte (Leiber 2005: Kapitel 4.4.2). Die Europäische Kommission ist gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten nicht systematisch strenger, vielmehr sind die Vertragsverletzungsverfahren die Reaktion auf besonders schlechte Rechtsbefolgung einzelner Mitgliedstaaten.

6.3.5 Wie bestimmt die Informationslage über Regelverstöße die Rechtsdurchsetzungspolitik?

Obwohl ich argumentiert habe, dass die Ressourcenknappheit der Europäischen Kommission sich nicht in erster Linie auf einen Informationsmangel auswirkt, so ist dies nicht damit gleichzusetzen, dass die Hüterin der Verträge immer ausreichend über Regelverstöße und -befolgungen in den Mitgliedstaaten informiert ist. Die Informationslage über einzelne Fälle könnte das Handeln der Europäischen Kommission bestimmen. Erfolgt die Rechtsdurchsetzung der Europäischen Kommission dort, wo Informationen über einen spezifischen Regelverstoß vorliegen?

Parallel zu der in Kapitel 6.3.2 beschriebenen Neuorientierung der Verwaltungspraxis bemüht sich die Europäische Kommission, die Zahl der Aufdeckungen von Verstößen zu erhöhen. Die Maßnahmen lassen sich in eigene, durch Ressourcen begrenzte Bemühungen der Europäischen Kommission und Bemühungen unterteilen, das »whistle blowing« (»Verpfeifen«) subnationaler Akteure zu stimulieren (zum Mechanismus allgemein siehe Moe 1984). Vom Verpfeifen soll immer dann die Rede sein, wenn Dritte Verstöße aufdecken und melden.²⁰ Erfolgreiche Versuche, über »whistle blowing« mehr Verstöße aufzudecken und so den Druck auf die Mitgliedstaaten zu erhöhen, müssen sich nicht zwangsläufig in einer größeren Zahl von Vertragsverletzungsverfahren manifestieren. Eine größere Anzahl offengelegter Vertragsverletzungen könnte aber in einer gezielteren Selektion durch die Europäische Kommission münden, die dann nach Kriterien wie der Bedeutung des Verstoßes oder dem voraussichtlichen Ahndungserfolg etc. erfolgt. Informationen über spezifische Regelverstöße würden dann die supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik beeinflussen.

Ein konkretes Beispiel bietet die Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie in Irland. Hier hat die Gewerkschaft ICTU (Irish Congress of Trade Unions) die Europäische Kommission auf inhaltliche Umsetzungsmängel bei der Fristenregelung aufmerksam gemacht. Diese leitete nach Rücksprache mit den europäischen Sozialpartnervereinigungen und nur neun Monate nach der Transpositionsfrist ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Irland lenkte ein, reformierte seine Gesetzgebung und das Verfahren wurde eingestellt (Treib 2004: 230). Auch die zügige Rechtsdurchsetzung beim Elternurlaub in Großbritannien (Treib 2004: 200–201) kann mit der aktiven Rolle der Gewerkschaft TUC als »whistle-blower« bei den supranationalen Institutionen und dem Interesse der Europäischen Kommission an den fast identisch gelagerten Fällen erklärt werden.²¹ Eine quantitative Analyse ergibt, dass der Mechanismus über die genannten Richtlinien und Länder hinaus Gültigkeit besitzt. 2002 wurden insgesamt 2.356 Vertragsverletzungsverfahren

20 Zum Beispiel über den europäischen Ombudsmann, mittels eines im Internet zugänglichen Standardformulars für die Einreichung von Beschwerden oder über den Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments; für eine kritische Debatte zum Spannungsverhältnis mit individuellen Rechtsansprüchen siehe Södermann (2001), SEC(1998) 1733.

21 Obwohl auch in anderen Mitgliedstaaten eine korrekte Umsetzung teilweise erst mit erheblicher Verspätung erfolgte (zum Beispiel Spanien, Frankreich), wurden inhaltliche Mängel sonst nur in Luxemburg geahndet, vermutlich, weil der Verstoß auch hier die Fristenregelung betraf.

eingeleitet. 1.431 (60,7 Prozent) gehen auf punktuelle Beschwerden nationaler Akteure zurück, die sich an die Europäische Kommission wandten, weil europäisches Recht nicht oder nicht korrekt implementiert worden war (Commission of the European Communities 2003: Annex I).

In der Sozialpolitik sollte eine Rechtsdurchsetzung auf Grundlage von Beschwerden nationaler Akteure besonders erfolgreich sein. Kontakte der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales zu Interessenvertretern der Industrie, Gewerkschaften, Umwelt- und Verbrauchergruppen sowie regionalen Interessenvertretungen sind häufiger als in anderen Politikbereichen (Hooghe 2001: 65). Auch wenn es sich nicht um »whistle blowing« im oben beschriebenen Sinn handeln muss, so führt der enge Kontakt insgesamt zu einer besseren Information der zuständigen Generaldirektion, die dann Grundlage einer gezielten Rechtsdurchsetzungspolitik sein kann. Es handelt sich also um eine geschickte Form des Spiels über die verschiedenen Ebenen im europäischen Mehrebenensystem (siehe Elternurlaubsrichtlinie in Spanien, Kapitel 3.2.5, oder Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Portugal, Hartlapp 2004: 176).

6.3.6 Welchen Einfluss hat die Höhe des Anpassungsbedarfs?

Wenn man davon ausgeht, dass die Europäische Kommission an den Policy-Inhalten der EU-Richtlinien und ihrer Durchsetzung interessiert ist, dann müsste sie sich angesichts begrenzter Ressourcen und Informationen auf jene Richtlinien konzentrieren, die große Anpassungen in den Mitgliedstaaten erfordern. Eine Rechtsdurchsetzung in Fällen mit niedrigem Anpassungsbedarf wäre nicht zu erwarten. Wird Rechtsdurchsetzung tatsächlich eher dort betrieben, wo der Anpassungsbedarf hoch ist?

Es existieren 8 Fälle mit hohem Anpassungsbedarf, in denen der Mitgliedstaat die Umsetzungsmaßnahme nicht fristgerecht und inhaltlich korrekt notifizierte; 6 dieser Fälle wurden verfolgt.²² Von 24 Fällen, in denen Änderungen mittlerer Größe nicht fristgerecht und inhaltlich korrekt notifiziert wurden, wurden 20 verfolgt. Schließlich existieren 30 Fälle mit geringem Anpassungsbedarf, in denen die Transposition verspätet oder inkorrekt war. Hier erfolgte 23-mal

22 Damit ist keine Aussage darüber gemacht, ob die Rechtsdurchsetzungspolitik in diesen Fällen korrekt, also gemäß der Operationalisierung in Kapitel 6.2 erfolgt.

Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission – das ist immer noch mehr als die Hälfte der Fälle. Insgesamt waren 75 Prozent der Verstöße mit hohem Anpassungsbedarf Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens, bei Verstößen mit mittlerem Anpassungsbedarf sind es 83 Prozent und bei Verstößen mit geringem Anpassungsbedarf 77 Prozent. Offensichtlich besteht *kein kausaler Zusammenhang zwischen der Größe des Anpassungsbedarfs und dem Umfang der supranationalen Rechtsdurchsetzungspolitik*. Die Annahme, dass die Größe des Anpassungsbedarfs Einfluss auf die Durchsetzungspolitik der Kommission hat, bestätigt sich somit für die untersuchten Fälle nicht.

Eine modifizierte Form des Misfit-Arguments könnte lauten, dass spezifische Formen des Anpassungsbedarfs (qualitativer Misfit oder ökonomische Kosten, siehe Kapitel 1.4) besonders streng durchgesetzt werden. Zum Beispiel sollte sich ein großes Interesse der Kommission an qualitativen Veränderungen im Sinne der Durchsetzung der eigenen Vorstellungen in einer stärkeren Durchsetzung der EU-Richtlinien mit qualitativem Anpassungsbedarf zeigen.²³ Andererseits sollte das Interesse der Europäischen Kommission an Regeldurchsetzung der EU-Richtlinien dann schwächer sein, wenn die Anpassungen im Mitgliedsland mit hohen oder mittleren ökonomischen Kosten verbunden sind, um diesen Mitgliedstaaten mit der Durchsetzung nicht wirtschaftlich zu schaden.

Bei den Fällen mit qualitativem Anpassungsbedarf, in denen Rechtsdurchsetzung erforderlich war (12), leitete die Europäische Kommission in 10 Fällen ein Vertragsverletzungsverfahren ein (83 Prozent). Somit waren Fälle, in denen die EU-Richtlinien qualitativen Misfit zu den bestehenden rechtlichen Arrangements hervorrief, relativ häufiger Gegenstand supranationaler Rechtsdurchsetzung, eine systematisch strengere Verfolgung dieser Fälle lässt sich jedoch nicht nachweisen. Auch bei Fällen mit hohen oder mittleren Kosten, in denen ein Verstoß vorlag (11), wurde in 8 Fällen (73 Prozent) ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Bei den untersuchten Fällen lässt sich eine leichte Tendenz feststellen, gegen unpünktliche oder inkorrekte Implementation bei Änderungen mit hohen Kosten weniger strikt vorzugehen. Fälle, in denen die EU-Richtlinien qualitativen Misfit zu den bestehenden rechtlichen Arrangements hervorriefen, waren vergleichsweise häufiger Gegenstand supranationaler Rechtsdurchsetzung. Die Fallzahl ist

23 Vergleichspunkt ist die durchschnittliche Häufigkeit supranationaler Rechtsdurchsetzung bei unpünktlicher oder inkorrekt implementierter Umsetzung (79 Prozent). Auch hier ist damit keine Aussage gemacht, ob die Rechtsdurchsetzungspolitik in diesen Fällen korrekt, also gemäß der Operationalisierung in Kapitel 6.2 erfolgt.

aber trotz der Vollerhebung von sechs Richtlinien in allen Mitgliedstaaten insgesamt gering; die Aussagen sollten deshalb mit Vorsicht beurteilt werden.

Allerdings bedingte das besondere Interesse der Europäischen Kommission an der grundsätzlichen Klärung institutionellen Anpassungsbedarfs eine auffällig zügige Durchsetzung der Arbeitszeitrichtlinie in Dänemark. Dort deckte die Umsetzung der EU-Standards über autonome Kollektivverträge der Sozialpartner einen (geringen) Prozentsatz der Arbeitnehmer nicht ab (Leiber 2005: Kapitel 4.1.2). Weil die Kommission offensichtlich Bedenken hatte, dass bei der Implementation von EU-Richtlinien über Sozialpartnerverträge ohne gesetzlichen Rahmen grundsätzlich Gefahr besteht, Randgruppen auf dem Arbeitsmarkt, die nicht abgedeckt sind, auszuschließen, leitet sie ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, wo in keinem anderen Mitgliedstaat inhaltliche Mängel der Transposition der Arbeitszeitrichtlinie verfolgt wurden. Nur der besondere institutionelle Anpassungsbedarf des dänischen Falls kann erklären, warum es so schnell zu einem Vertragsverletzungsverfahren kam.

Zusammenfassend lässt sich argumentieren, dass die absolute Größe des Anpassungsbedarfs kein Faktor mit systematischer Erklärungskraft für die Durchsetzungspolitik der Europäischen Kommission ist. Auch wenn die Art des Anpassungsbedarfs in Einzelfällen eine wichtige Erklärung für Art und Umfang der Verstoßverfolgung sein kann, so bietet sie keine alleinige Erklärung für das Handeln der supranationalen Ebene.

6.3.7 Führt Widerstand im Entscheidungsprozess zu kritischerer Rechtsdurchsetzung?

Wenn Mitgliedstaaten während der Verhandlung einer EU-Richtlinie Widerstand gegen die Richtlinie leisten, dann liegt der Verdacht nahe, dass es zu Problemen bei der Implementation kommen wird. Vor dem Hintergrund, dass die Europäische Kommission nicht alle Fälle systematisch verfolgen kann, ist zu erwarten, dass sie dort Rechtsdurchsetzungspolitik betreibt, wo ein größeres Potenzial für Implementationsprobleme gegeben ist. Erhöht die Opposition eines Mitgliedstaates in den Verhandlungen zu einer EU-Richtlinie die Wahrscheinlichkeit, dass Rechtsdurchsetzung erfolgt?

In der vorliegenden Untersuchung gibt es fünf Fälle, in denen aufgrund der Gegenstimme bei der Annahme einer EU-Richtlinie eine strenge Rechtsdurchset-

zungspolitik der Kommission zu erwarten wäre.²⁴ In diesen Fällen blieb die Europäische Kommission ein Mal inaktiv (Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Spanien), drei Mal erfolgte eine Rechtsdurchsetzung über Vertragsverletzungsverfahren. In zwei dieser Fälle ging sie auffällig strikt vor (Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Italien und Arbeitszeitrichtlinie in Großbritannien). Für die untersuchten Fälle hat die Hypothese, dass die Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission besonders streng ist, wenn die Mitgliedstaaten in den Verhandlungen Opposition zeigten, also eine gewisse Aussagekraft. Die Überprüfung in Experteninterviews konnte jedoch nicht bestätigen, dass es eine explizite Politik der Europäischen Kommission gibt (KOM1).

6.4 Zusammenfassung zur Rechtsdurchsetzungspolitik auf supranationaler Ebene

Dieses Kapitel untersuchte die Kontroll- und Durchsetzungstätigkeit der Europäischen Kommission als Hüterin der Verträge. Wenn ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung zur Implementation einer arbeitsrechtlichen EU-Richtlinie nicht nachkommt, dann kann die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Ob und wann dies geschieht, ist eine Entscheidung des Kollegs und muss durch den administrativen Unterbau in Kooperation mit Generaldirektion und Juristischem Dienst ausgeführt werden.

Anders als angesichts der weitgehenden rechtlichen Kompetenzen zu erwarten, reichte die Durchsetzungspolitik der Kommission nicht aus, um die erfolgreiche Umsetzung und Anwendung der untersuchten EU-Richtlinien sicherzustellen. »If the legal watchdog role of the Commission is a substitute for an effective EU-wide implementation framework, it is a rather inadequate one« (Cini 1996: 27).

24 Gegenstimmen (auch zwischenzeitliche) oder durch Opposition motivierte Enthaltungen gab es bei der Mutterschutz- (Großbritannien und Italien), bei der Arbeitszeit- (Großbritannien), bei der Jugendarbeitsschutzrichtlinie (Spanien, Italien und Griechenland). Bei der Teilzeitarbeitsrichtlinie stimmten französische (CGT-FO) und deutsche Gewerkschaften (DGB und DAG) innerhalb des EGB gegen die Annahme. Wenn die Opposition auf ein zu niedriges Schutzniveau der europäischen Instrumente zielt (Italien beim Mutterschutz, Gegenstimmen gegen die Teilzeitarbeitsrichtlinie) sind keine Umsetzungsprobleme zu erwarten (siehe Lewis 1998: 343–353; Dürmeier 1999: 34–35).

Das Ziel der EU-Sozialpolitik, zu einem bestimmten Zeitpunkt ein hohes Schutzniveau für die Arbeitnehmer und ein »level playing field« (einheitliche Standards) für Produktionsbedingungen in ganz Europa herzustellen, wurde nur teilweise erreicht. Das liegt in erster Linie daran, dass die Rechtsdurchsetzung häufig endet, wenn ein Mitgliedstaat eine Transpositionsmaßnahme notifiziert hat. In den meisten untersuchten Fällen wurde nicht evaluiert, ob der nationale Text mit den Standards der europäischen Vorgabe übereinstimmt, zumindest nicht in einer vertretbaren Zeitspanne (95 Prozent). Darüber hinaus wurde in keinem der 90 Fälle mit Vertragsverletzungsverfahren gegen Mängel in der Anwendung oder unzureichende nationale Vollzugs- und Kontrollmechanismen vorgegangen. Dies ist insofern nicht verwunderlich, als die Kommission nicht über ausreichende Ressourcen verfügt, die hierfür notwendigen Informationen aus allen Mitgliedstaaten auszuwerten und dann mit einer angemessenen Durchsetzungspolitik zu antworten.

Nach verschiedenen Reformen der Verwaltungspraxis ist die Rechtsdurchsetzung bei Nichtnotifizierung von Transpositionsmaßnahmen inzwischen weitgehend erfolgreich. Bis 1998 fand in der Sozialpolitik keine systematische Kontrolle inhaltlicher Mängel statt und auch seither bleibt die systematische inhaltliche Kontrolle die Ausnahme. Viele Mitgliedstaaten nutzten dies zur »tick the boxes implementation« (Richardson 1996: 282), denn auch die Übermittlung einer inkorrekten Transpositionsmaßnahme schützte unter diesen Voraussetzungen vor einem Vertragsverletzungsverfahren. Für eine insgesamt korrekte Implementation ist es aber notwendig, auch inhaltliche Mängel zu ahnden. Dies geschah bisher nur dann, wenn bei einer Richtlinie ein besonderes Interesse von Seiten der »policy-maker« in der Europäischen Kommission bestand (Mutterschutz- und Arbeitszeitrichtlinie). Die Größe des Anpassungsbedarfs nahm hingegen keinen systematischen Einfluss auf die Häufigkeit, mit der supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik erfolgte. Tendenziell wurden Fälle mit qualitativem Anpassungsbedarf häufiger Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens, während bei hohen Kosten ein leicht gegenläufiger Trend zu beobachten war. Es scheint auch, dass die Kommission bei der Rechtsdurchsetzung in den Fällen sensibler ist, in denen der betreffende Mitgliedstaat der Richtlinie während der Verhandlungen besonders kritisch gegenüber stand – allerdings konnte nicht abschließend geklärt werden, wie aussagekräftig diese Beobachtungen sind. Schließlich zeigte die Analyse auch, dass die Rechtsdurchsetzung erleichtert wird, wenn gesellschaftliche Akteure und subnationale Interessen die Kommission über Umsetzungsmängel informieren (»whistle blowing«). Das zeigt, dass die Kosten der Rechtsdurch-

setzung nicht allein auf der Europäischen Kommission lasten müssen, dass also auch mit beschränkten Ressourcen eine effektivere Politik möglich wäre.

Möchte man der Europäischen Kommission als Hüterin der Verträge angesichts dieser Analyse Vorschläge zur Verbesserung der Durchsetzung machen, so ließe sich argumentieren, dass es bei knappen Ressourcen durchaus plausibel ist, einzelnen Staaten oder Richtlinien mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Im Sinne der Verhältnismäßigkeit wäre es allerdings wichtig, beim »enforcement« der EU-Richtlinien (also der Rechtsdurchsetzung mittels Druckausübung) Prioritäten zu setzen und stärker als bisher Fälle mit besonderem Handlungsbedarf und großer Symbolkraft herauszugreifen. Die Europäische Kommission sollte vermehrt dort agieren, wo private Interessen diffus oder nicht vorhanden sind, anstatt die Vorschriften ungeachtet nationaler Besonderheiten oder alternativer Wege zu einer akzeptablen Lösung durchzusetzen. Unter Gesichtspunkten der Effektivität von Durchsetzungspolitik gibt es keine Rechtfertigung für die momentane Lage, in der ein Großteil der Ressourcen auf die Kontrolle pünktlicher Notifizierung verwandt wird. Wenn die Europäische Kommission der Verfolgung von inhaltlichen Mängeln oder Vollzug- und Anwendungsproblemen nicht mehr Aufmerksamkeit schenkt, dann wird die zukünftige Politikgestaltung (zumindest teilweise) symbolische Politik bleiben. Neben der in diesem Kapitel analysierten Druckausübung könnte sie dazu auch auf andere Handlungsstrategien zurückgreifen: »management« und »persuasion«.

6.5 Ausblick auf andere Handlungsstrategien der supranationalen Durchsetzungspolitik

Im Unterschied zur Druckausübung setzt der »Management«-Ansatz auf positive Anreize, Verhandlungen und Überzeugung (Chayes/Handler Chayes 1993; Haas/Keohane/Levy 1994). Aus dieser Perspektive werden Verstöße nicht auf Widerstand, sondern mangelnde Implementationskapazität zurückgeführt. Wissens- und Ressourcentransfer sind in diesem Sinn geeignete Instrumente, um die Implementation zu verbessern. Aus einer wiederum anderen Logik argumentiert der »Persuasion«-Ansatz (Checkel 2001; Risse 1999; Risse 2000), dass der Weg zur Normeinhaltung nicht über instrumentelle Einflussnahme, sondern über Normanerkennung im Sinne einer »logic of appropriateness« (March/Olsen 1989) führt. Obwohl diese alternativen Rechtsdurchsetzungsstrategien im Rahmen dieser Stu-

die nicht auch noch systematisch evaluiert werden konnten, werden im Folgenden Beispiele für ihren Einsatz diskutiert. Sie sollen das Bild der supranationalen Rechtsdurchsetzungspolitik abrunden.²⁵ Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass es den Generaldirektionen der Kommission seit 2002 ganz offiziell freigestellt ist, ein Vertragsverletzungsverfahren oder aber andere Instrumente zur Durchsetzung zu nutzen (KOM2; siehe auch COM[2002] 725 final/4).

6.5.1 Andere Strategien der Rechtsdurchsetzung während der Transposition

Für die Phase der Transposition fielen *bilaterale Sitzungen* und *Paketsitzungen* als Managementinstrumente ins Auge.²⁶ Ein sichtbares Zeichen von Kooperationsbemühungen sind *bilaterale Sitzungen* zwischen der Generaldirektion und Beamten aus der nationalen Administration (insgesamt 10 bis 15 Personen). Sie zielen auf eine Verbesserung der allgemeinen Implementationsbilanz und finden in der Regel jährlich statt. Sie wurden erstmals 1987 eingesetzt und nach den internen Verwaltungsreformen 1993 regelmäßiger genutzt (KOM2; SEC[1993] 216/7: 10). Bilaterale Treffen werden als Durchsetzungsinstrument genutzt, wenn die Europäische Kommission davon ausgeht, dass die unpünktliche oder inkorrekte Umsetzung auf Missverständnisse oder administrative Probleme horizontalen Charakters zurückzuführen ist, die in den Sitzungen aus dem Weg geräumt werden können. Daneben werden seit den frühen 90er Jahren zusätzlich so genannte Paketsitzungen für einzelne Sektoren einberufen. Dort besprechen hohe europäische und nationale Beamte konkret vorliegende Implementationsprobleme, die sowohl laufende als auch potenzielle Vertragsverletzungen betreffen können. Beide Seiten bemühen sich dabei um Kooperation, von Druck wird Abstand genommen (SEC[1999] 367: 3). In fast allen untersuchten Mitgliedstaaten wurden im Untersuchungszeitraum erfolgreich Paketsitzungen eingesetzt (Gil Ibáñez 1999: 275). Diese Durchsetzungsinstrumente werden besonders gerne und mit Erfolgsaussichten genutzt, wenn die Implementationsprobleme in der Summe auf

25 In der Praxis schließen sich die drei Strategien nicht aus, sondern können nebeneinander oder in unterschiedlichen Phasen der Implementation genutzt werden.

26 Auch aus einer »Persuasion«-Logik sind die Sitzungen sinnvoll, wenn man davon ausgeht, dass institutionelle und kulturelle Faktoren wie gemeinsame Bestandsaufnahme und Diskussion Einfluss auf Problemdefinition und Problemlösung nehmen.

ineffiziente Verfahrensabläufe und Mängel im administrativen Apparat zurückzuführen sind, nicht aber, wenn Implementationsprobleme auf konkrete Opposition gegen europäische Regelungen zurückzuführen sind.

6.5.2 Andere Strategien der Rechtsdurchsetzung in Anwendung und Vollzug

Obwohl die Pflicht, das Gemeinschaftsrecht in der Praxis durchzusetzen, grundsätzlich dem Mitgliedstaat obliegt, bezieht die Europäische Kommission auch den nationalen Vollzug in ihre Rechtsdurchsetzungspolitik im weiteren Sinne ein (für eine Übersicht der Mängel nationaler Vollzugssysteme siehe Kapitel 5.8). Für den Untersuchungszeitraum lassen sich verschiedene Bemühungen zur Verbesserung der Effizienz der nationalen Vollzugssysteme über Wissens- und Ressourcentransfers sowie über die Einflussnahme auf Normanerkennung nachzeichnen:

1. die Gründung des Senior Labour Inspectors Committee (SLIC);
2. Austauschprogramme von Arbeitsinspektoren;
3. die Gründung der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz (OSHA);
4. die Gemeinschaftsstrategie für Sicherheit und Gesundheitsschutz 2002–2006;
5. Förderung von Gleichstellungsstellen.

Das älteste Managementinstrument mit Einfluss auf die Vollzugssysteme ist das *Senior Labour Inspectors Committee* (SLIC), eine seit 1995 bestehende intergouvernementale Arbeitsgruppe der Direktoren nationaler Arbeitsinspektorate (ein Vorläufer existierte seit 1982). Jedes halbjährlich stattfindende Treffen ist einem Sektor, einer Personengruppe oder besonderen Risikofaktoren in der Arbeitswelt gewidmet, zum Beispiel der Sicherheit an Baustellen oder in der informellen Wirtschaft. Das SLIC erstattet jährlich Bericht an die Europäische Kommission über »monitoring« und »enforcement« sekundären EU-Rechts. Besonders Experten aus den südeuropäischen Mitgliedstaaten betonten in Interviews immer wieder die Relevanz der Kooperation und Abstimmung (GR7: 487–490; P6: 679–682). Die in der griechischen und portugiesischen Länderstudie beschriebenen Reformprozesse der staatlichen Arbeitsinspektionen (Kapitel 4.1.5; Hartlapp 2004: 150–151 und 258–260) sind stark durch den Informationsaustausch und das Wissen um »best practice« in anderen Mitgliedstaaten beeinflusst worden.

Auch ein Experte aus Dänemark berichtete positiv über den zunehmenden Austausch der nationalen Vollzugsakteure. Dabei handelt es sich jedoch keineswegs um ein moralisches Anliegen. Die Kooperation zur Förderung erfolgreicher Rechtsdurchsetzung zielt auf die Angleichung der Produktionsbedingungen und soll vor Standortwettbewerb schützen (vgl. Shapiro 1999: 33):

For the last years we have spent a lot of resources on trying to some extent, not to harmonise the way the EU enforces the legislation in Europe, but to develop a kind of a close co-operation between the different relevant enforcement authorities. So we have some idea how they have organised the work and also the different methods they are using. That is very important for us, that you have the feeling that the other member states are more or less doing – maybe not the same, but make in some way the same efficient enforcement of the legislation to avoid what we call social dumping or unfair competition. That's the idea that you have the common play rules, or common regulations on health and safety at work, but you also need to have more or less the same way of enforcing the legislation. (DK5: 56–67)

Auch in *finanzieller Hinsicht* lässt sich die Förderung von Austausch und Kooperation zum Zweck der Verbesserung der Rechtsdurchsetzung belegen. Im Haushalt der Europäischen Gemeinschaft dient Linie B3–4310 der Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, dafür wird an anderer Stelle die Notwendigkeit einer besseren Durchsetzung von EU-Richtlinien betont (KOM[1998] 511). Haushaltsmittel sollen für den Austausch von Inspektoren ausgegeben werden (E5: 1353–1354, F10: 398–400) und es gibt eine Reihe von Ausschreibungen zum »assessment« nationaler Vollzugssysteme und »best practice« (zum Beispiel »call for tenders« VP/2000/020 und 024). Konkret förderte die Kommission in diesem Rahmen die Anwendung der hier untersuchten Mutterschutzrichtlinie über einen multilateralen Austausch zur gezielten Verbesserung des Vollzugs. Über EU-Gelder finanziert verglichen Inspektoren und Experten aus Finnland, Niederlanden, Schweden, Frankreich, Großbritannien und Deutschland bei einem Treffen in Madrid Arbeitsweisen und Überwachungspraktiken (E5: 1304–1351).

Auch die Gründung der *Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz* 1994 (OSHA, zur Agentur allgemein: Konkolewsky/Copsey 2000: 458, EIRR, 1994, N°240: 26) zielt auf die Verbesserung des Vollzugs europäischer Standards. Sie sammelt technische, wissenschaftliche und wirtschaftliche Informationen auf dem Gebiet der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz und trägt durch ein Netzwerk nationaler Anlaufstellen, so genannter »focal points«, aktiv zur Sensibilisierung und Rechtsdurchsetzung in den Mitgliedstaaten bei. Wenn Smismans (2001: 8) über die Agentur schreibt,

sie nutze »the idea of policy networks as organisational device and legitimating discourse with the social partners co-defining the features of the network«, dann wird deutlich, dass hier die europäischen Richtlinien auch über Normanerkennung durchgesetzt werden sollen.

Die neue *Gemeinschaftsstrategie für Sicherheit und Gesundheitsschutz 2002–2006* fordert eine aktivere supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik: Unter anderem sollen sich Mitgliedstaaten messbare Ziele setzen und Präventionsprinzipien in Erziehungsprogramme aufnehmen. Die Kommission soll die Kooperation zwischen Mitgliedstaaten und EU-Sozialpartnern stimulieren und nationale Sozialpartner sollen Informationen über Sicherheit und Gesundheitsschutz in die Unternehmen diffundieren und durch sozialen Dialog auf allen Ebenen verankern (AE, 2002, N°8225: 14; KOM[2002] 119 endg.).

Schließlich betreibt die Generaldirektion Beschäftigung und Soziales systematisch eine Stärkung der Frauennetzwerke und *Gleichstellungsinstitutionen* in den Mitgliedsländern (siehe PLS Ramboll Managment 2002). Das zeigt sich zum Beispiel in der Gründung und Finanzierung des KETHI in Griechenland oder der Stärkung der Gleichstellungsabteilung innerhalb der Gewerkschaft CC.OO. in Spanien (E8: 438–441). Hier finanzierte die Europäische Kommission mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds »pressure groups« innerhalb nationaler Institutionen, um Außenseiterinteressen effizienter zu vertreten. Das sollte die bessere Nutzung individueller Rechte durch die Adressaten fördern, weil der von den Stellen für Gleichstellungspolitik betriebene Diskurs mittelfristig die Normanerkennung verändert und somit zu einer stärkeren Nachfrage entsprechender Standards in der Mutterschutz- und in der Elternurlaubsrichtlinie führt.

Die in diesem Ausblick zusammengestellten Programme und Initiativen ergänzen die »Enforcement«-Politik der Europäischen Kommission (Kapitel 6.1 bis 6.3). Ich habe gezeigt, dass die Europäische Kommission für bestimmte Inhalte der EU-Richtlinien (Sicherheit- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Gleichstellungsfragen) zusätzlich »management« und »persuasion« zur Rechtsdurchsetzung nutzt. Besonders bei der korrekten Anwendung, die nur schwer über Verstoßverfolgung durchgesetzt werden kann, trägt die Stimulation von Austausch zwischen Akteuren nationaler Vollzugssysteme zum »capacity building« der schwächeren und zum »concern raising« der stärkeren Mitgliedstaaten bei (vgl. Haas/Keohane/Levy 1994: 404–408). Diese Durchsetzungspolitik ist vor allen Dingen in den Mitgliedstaaten wichtig, in denen die Transposition entkoppelt von nationalen politischen Prozessen abläuft. Dort, wo sozialpartnerschaftliche und gesellschaftliche Akteure weitgehend vom Umsetzungsprozess ausge-

geschlossen werden, ermöglichen die genannten Instrumente und Politiken, »Papier-Tiger springen zu lassen« und die Nachfrage bestimmter Adressatengruppen nach ihren Rechten zu steigern.

Kapitel 7

Konklusionen

Im Mittelpunkt dieser Arbeit stand die Frage, inwiefern die Mitgliedstaaten der EU ihre europarechtlichen Verpflichtungen bei der Umsetzung von EU-Richtlinien erfüllen und welchen Beitrag die nationale und supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik dazu leistet. Daraus ergaben sich die untergeordneten Fragen, welche Faktoren grundsätzlich zu einer pünktlichen und korrekten Anpassung an europäische Vorgaben beitragen, ob die Anwendung der europäischen Standards durch nationale Vollzugssysteme sichergestellt werden kann und schließlich, wie sich Art und Umfang der Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission gestalten. Die Beantwortung dieser Fragen ermöglicht wichtige Einsichten darüber, wie es um die prinzipielle Steuerungsfähigkeit der supranationalen Politik bestellt ist, wie sich die Implementationsunterschiede in den Mitgliedstaaten erklären lassen und wie sie gegebenenfalls verbessert werden könnten. Damit knüpfte die Studie auf theoretischer Ebene an Fragen der Problemlösungsfähigkeit der EU an und beleuchtet einen spezifischen Aspekt des Mehrebenensystems.

Die vorliegende Untersuchung setzte sich in der Forschungsliteratur einerseits mit existierenden Implementationsstudien auseinander, andererseits mit Arbeiten aus der »Compliance«-Forschung zur EU. In den Implementationsstudien dominiert meist ein einziger Faktor die Erklärung des Erfolges oder Misserfolges in der Erfüllung europarechtlicher Verpflichtungen, beispielsweise der Misfit zwischen supranationaler und nationaler Regelung (zum Beispiel Knill/Lenschow 1997; Börzel 2000b), die Anzahl der Vetopunkte im politischen System (zum Beispiel Haverland 2000; Jensen 2001) oder die Effizienz der nationalen Verwaltung (zum Beispiel verschiedene Beiträge in Siedentopf/Ziller 1988). Meine Kritik war, dass diese eindimensionale Betrachtung die empirische Komplexität nicht zufriedenstellend abbilden kann. Unter Nutzung dieser und weiterer akteurbezogener und institutioneller Faktoren habe ich ein breiteres Analysekonzept angewandt. Ich berücksichtigte die effektive Einbindung nationaler Akteure und Interessen in den EU-Entscheidungsprozess und die Qualität des Richtlinienex-

tes. Ich habe untersucht, welche Akteure auf nationaler Ebene an der Transposition beteiligt waren und wie sich ihre Präferenzen angesichts des Anpassungsbedarfs, der damit verbundenen Kosten und schließlich der nationalen Prioritäten auswirkten. Dabei bestimmten das politische System (Vetopunkte) und administrative Gegebenheiten (Ressourcen und Verfahrenseffizienz) den Möglichkeitsraum ihres Handelns. Auch die Präferenzen gesellschaftlicher Interessengruppen und formelle und informelle Einflusswege, um diese in den politischen Prozess einzubringen, wurden berücksichtigt. Neben der Beschränkung auf wenige Erklärungsfaktoren habe ich auch Kritik an der gängigen Verkürzung des Implementationsprozesses auf die Transpositionsphase geübt. Die nachfolgende Anwendung der europäischen Standards wurde in den existierenden Studien nur sehr selten und dann nicht systematisch berücksichtigt. Mit Blick auf den Vollzug über rechtsdurchsetzende nationale Institutionen und Akteure habe ich argumentiert, dass diese Vollzugssysteme bestimmte Minimalanforderungen erfüllen müssen, um die Anwendung der europäischen Standards sicherzustellen. Sie müssen ausreichend koordiniert und steuerbar sein, sie müssen fähig sein, bei Verstößen Druck auszuüben, und sie müssen ausreichend Informationen bereitstellen können, damit Individuen ihre Rechte einfordern können.

Der zweite Literaturstrang, den ich verarbeitet habe, ist die »Compliance«-Forschung zur EU. In diesen Untersuchungen steht die Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission und des EuGH im Mittelpunkt (zum Beispiel Krislov/Ehlermann/Weiler 1986; Mendrinou 1996; Sverdrup 2002). Es werden Vertragsverletzungsverfahren zwischen Mitgliedstaaten und Politikfeldern verglichen und im Zeitverlauf analysiert. Die Ergebnisse dieser Studien identifizieren »leaders« (skandinavische Länder, Großbritannien) und »laggards« (Südeuropa, Frankreich und Belgien) der Implementation. Gegen diese Literatur habe ich zwei grundsätzliche Kritikpunkte vorgebracht. Zum einen lässt sich von den Daten über die Vertragsverletzungsverfahren nicht auf die Implementationserfolge einzelner Mitgliedstaaten schließen. Die Daten bilden die Reaktion der Europäischen Kommission auf das Handeln der Akteure in den Mitgliedstaaten ab, *nicht aber den tatsächlichen Implementationserfolg der Mitgliedstaaten*. Der zweite Kritikpunkt richtet sich gegen den Anspruch, mit diesen Daten wichtige Annahmen über die Durchsetzungspolitik der supranationalen Ebene belegen oder entkräften zu können. Ich habe argumentiert, dass nur durch die Gegenüberstellung des Implementationserfolges im Mitgliedstaat einerseits und den von der Europäischen Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren andererseits eine Aussage über den Zusammenhang zwischen beiden gemacht werden

kann. Nur wenn auch diejenigen Fälle in die Analyse einbezogen werden, bei denen *trotz Verstoß keine Verfolgung stattfand*, kann man das Handeln der supranationalen Ebene umfassend bewerten und mögliche Motive analysieren.

Um den Defiziten in der bestehenden Literatur zu begegnen, wurden in dreißig empirischen Fallstudien die Implementationsprozesse von sechs EU-Richtlinien in fünf Mitgliedstaaten analysiert. Bei diesen Richtlinien handelt es sich um die relevanten sozialpolitischen EU-Rechtsakte der 90er Jahre, die nationale Politiken regulieren. In die Fallauswahl wurden solche Mitgliedstaaten aufgenommen, gegen die besonders viele Vertragsverletzungsverfahren von Seiten der Europäischen Kommission eingeleitet wurden. Die wichtigsten Ergebnisse der empirischen Studien lassen sich wie folgt zusammenfassen.

7.1 Signifikante Veränderungen in den Mitgliedstaaten ...

Die Implementation der untersuchten Richtlinien hat, entgegen einiger Annahmen, zu signifikanten Veränderungen in den Mitgliedstaaten geführt. Die Veränderungen verteilen sich über alle Mitgliedstaaten und Richtlinien. Besonders plastisch war der Einfluss Europas in Portugal bei der Verlängerung des Mutterschutzurlaubs um mehr als eine Woche und bei der rechtlichen Einführung von Teilzeitarbeit. Auch in Griechenland musste das Recht auf Teilzeitarbeit um die große Gruppe der Arbeitnehmer erweitert werden, die in KMU beschäftigt sind. Für Spanien und Griechenland sind außerdem die deutlich verbesserten Partizipationsmöglichkeiten von Frauen auf dem Arbeitsmarkt hervorzuheben. Diese Länder verfügen über die niedrigsten Frauenerwerbsquoten in der EU. Aber auch in den Mitgliedstaaten, die bereits über ein hohes Schutzniveau im Arbeitsrecht verfügten, ließen sich punktuelle, aber im nationalen Kontext nicht unwesentliche Anpassungen beobachten. So gab es in Belgien zuvor kein Recht auf Elternurlaub. In Frankreich standen Teilzeitarbeitnehmern mit 80 Prozent bis 99 Prozent eines Vollzeitarbeitsvolumens weder die Rechte eines Vollzeitarbeitnehmers noch der Schutz eines Teilzeitarbeitsverhältnisses zu – sie existierten definitiv nicht. Schließlich waren EU-Richtlinien im Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in allen untersuchten Ländern die essentielle Motivation für die einschlägige Politikgestaltung auf nationaler Ebene. Insgesamt bestand in den hier vorgelegten Studien elf Mal mittlerer und sechzehn Mal geringer Anpassungsbedarf. Größere Anpassungen wie etwa bei der Begrenzung

der Arbeitszeiten durch die EU-Richtlinie in Großbritannien kamen dagegen nie vor und von einem »revolutionierenden« Einfluss der EU-Richtlinien kann nirgendwo gesprochen werden. Das mag überraschen, weil gerade die südeuropäischen Mitgliedstaaten häufig als Nachzügler hinsichtlich des arbeitsrechtlichen Schutzniveaus gelten – *de facto* ist Arbeitsrecht hier hoch reguliert.

Gleichzeitig hat sich in Einzelfällen aber auch bestätigt, dass es Mitgliedstaaten gelang, potenziell kostenträchtige Anpassungen durch eine erfolgreiche Verhandlungsführung in Brüssel zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Beispiele sind Ausnahmemöglichkeiten für den Schifffahrtssektor in Griechenland oder für die prestigeträchtige Modebranche in Frankreich. Insgesamt widerspricht das Ausmaß der zu beobachtenden Anpassungen der Annahme, dass die EU-Sozialpolitik keine signifikanten Anpassungen verlange. Die untersuchten *Richtlinien revolutionierten zwar die Arbeitsrechtssysteme der Mitgliedstaaten nicht, verlangten aber doch beträchtliche Veränderungen* im Niveau oder in Details bestehender Regelungen. Zum Teil wurden Rechte gänzlich neu eingeführt.

7.2 ... aber nur mangelhafte Erfüllung europarechtlicher Verpflichtungen

Gleichzeitig kommen die Mitgliedstaaten ihren europapolitischen Verpflichtungen zu Umsetzung und Anwendung der Änderungen nur eingeschränkt nach. Nur 5 von 30 Transpositionen wurden pünktlich und korrekt abgeschlossen (17 Prozent). Darüber hinaus sind auch am Ende des Untersuchungszeitraums in fast einem Drittel der Fälle die Standards der EU-Richtlinien in relevanten Details oder wichtigen Aspekten noch immer nicht konform umgesetzt. In fast 80 Prozent der untersuchten Fälle hat eine verspätete Anpassung an die europäischen Standards stattgefunden. Tendenziell zeigten sich dabei länderspezifische Muster. Überraschenderweise stehen die vermeintlichen »laggards« Portugal und Griechenland deutlich besser da als Frankreich oder Belgien, wenn man die Pünktlichkeit der Transposition betrachtet. Die Vermutung, Regelbefolgung sei primär mit administrativen Kapazitäten zu erklären (Bergmann 2000: 424), bestätigte sich für die vorliegende Arbeit nicht.

Bei den Richtlinien führten die komplexeren Regelungen zu Mutterschutz und Arbeitszeit zu mehr Verzögerungen und Inkorrektheiten als weniger umfangreiche und detaillierte Vorgaben zum Elternurlaub oder Teilzeitarbeit. Ange-

sichts der Tatsache, dass die hier untersuchten EU-Richtlinien oft über mehrere Jahre verhandelt wurden, bevor die Mitgliedstaaten dem Akt zustimmten, und dass dann in jedem Fall noch einmal zwei bis drei Jahre als Implementationsfrist eingeräumt wurden, ist es erstaunlich, dass die Regeln auch dann nur verfälscht oder unvollständig bei den Adressaten ankommen. Insgesamt offenbarte die empirische Analyse somit durchaus *signifikante Defizite bei der Regelbefolgung durch die Mitgliedstaaten und damit bei der Steuerungsfähigkeit der europäischen Politik*.

Diese Feststellung erhält durch ein weiteres wichtiges Ergebnis der vorliegenden Untersuchung noch mehr Gewicht: mangelhafte *Anwendung* – ein Aspekt, der bisher in der Forschung kaum berücksichtigt wurde. Auch wenn die Umsetzung ohne Mängel abgeschlossen wurde, wurden die europäischen Standards häufig nicht oder nicht korrekt angewandt. Eine partiell erfolgreiche, aber auf die Phase der Umsetzung begrenzte Implementation garantiert nicht, dass sich die Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten verbessern oder dass sich die Produktionsbedingungen im gemeinsamen Binnenmarkt angleichen. Ich habe festgestellt, dass die Mitgliedstaaten nicht nur unterschiedlich erfolgreich in der Transposition der europäischen Vorgaben sind, sondern auch im Vollzug dieser Rechte. In Frankreich gibt es aufgrund fehlender Rechte der Inspektoren zu direkten Sanktionen nur unzureichende Möglichkeiten, die europäischen Standards gegen Widerstände in der Praxis zur Anwendung zu bringen. In einigen Fällen wurden die europäischen Vorgaben zwar weitgehend fristgerecht transponiert, aber es fehlten die Ressourcen, um ihre Anwendung zu kontrollieren, zum Beispiel, weil es zu wenig Inspektoren gab (vor allem Portugal aber auch Spanien) oder weil die Inspektoren nicht ausgebildet worden waren, die entsprechenden technischen Standards zu kontrollieren (Griechenland). Überspitzt formuliert existieren die europäischen Standards zum Schutz und zu den Rechten der Arbeitnehmer in einigen Fällen lediglich auf dem Papier. In anderen Fällen besteht ein regelrechter »trade-off« zwischen erfolgreicher Umsetzung und Anwendung. Zum Beispiel verzögert eine langwierige Konsensfindung unter divergierenden Interessen der Adressaten in Belgien tendenziell die Umsetzung. Gleichzeitig wird die Anwendung durch die Berücksichtigung dieser organisierten Interessen aber erleichtert, während bei mangelnder Einbindung die Gefahr von »non-compliance« in der Praxis steigt.

7.3 Warum supranationale Rechtsdurchsetzung nur in manchen Fällen erfolgt ...

Innerhalb der Sozialpolitik wird nur eingeschränkt von gemeinschaftsrechtlichen Möglichkeiten Gebrauch gemacht, europarechtliche Verpflichtungen auch gegen den Willen der Mitgliedstaaten über Vertragsverletzungsverfahren durchzusetzen. Nur in einem Viertel der Fälle betrieb die Europäische Kommission Durchsetzungspolitik gemäß ihren formalen Handlungsmöglichkeiten, die konsequente Verstoßverfolgungen vorsehen und an deren Ende hohe finanzielle Strafen stehen können. In erster Linie lässt sich dies damit begründen, dass *die Rechtsdurchsetzung der Europäischen Kommission häufig endet, wenn ein Mitgliedstaat die Umsetzung nach Brüssel gemeldet hat*. Von Seiten der Europäischen Kommission erfolgte dann meist keine Kontrolle, ob der nationale Text inhaltlich den europäischen Vorgaben entspricht. In keinem Fall kontrollierte die Europäische Kommission im Untersuchungszeitraum schließlich, ob das neue Schutzniveau auch tatsächlich angewandt wurde – dies blieb völlig der nationalen Rechtsdurchsetzungspolitik überlassen. Hervorzuheben ist hier, dass ein Teil der untersuchten Mitgliedstaaten inzwischen daraus gelernt hat und auf die oberflächliche Durchsetzungspolitik mit einer oberflächlichen Rechtsbefolgung antwortet. Anders formuliert: Die Mitgliedstaaten, die erfolgreich notifiziert haben, müssen nicht die Staaten sein, welche die Inhalte tatsächlich korrekt transponiert haben, und müssen erst recht nicht die Staaten sein, welche die Anwendung über eine entsprechende nationale (Vollzugs-)Politik sicherstellen.

Hier könnte man weiter spekulieren, ob der Sinn der untersuchten EU-Richtlinien tatsächlich in deren Anwendung liegt oder ob es sich vielmehr um »symbolic politics« handelt. In einem solchen Fall würde die Sozialpolitik nicht der tatsächlichen Problemlösung dienen und eine inhaltlich korrekte Implementation wäre folglich unwesentlich. Diesen Überlegungen widerspricht allerdings die Feststellung, dass sich sehr wohl andere Handlungsstrategien zur Rechtsdurchsetzung beobachten ließen. Mit verstärkter Beratung und Kooperationsangeboten (»management«) versuchte die Europäische Kommission die Ineffizienz der Verwaltung und des Vollzugssystems zu bekämpfen. Um die Nachfrage bestimmter Adressatengruppen nach ihren Regeln zu steigern, setzte man auf Überzeugungspolitik (»persuasion«). Im Gegensatz zur »Symbolic-Politics«-These scheint es plausibler, dass zwar ein Interesse an Durchsetzungspolitik besteht, dieses aber Rahmenbedingungen unterworfen ist.

Einschränkungen der Rechtsdurchsetzungspolitik ergeben sich aus *Ressourcenmangel*, der sowohl das Wissen der zuständigen Abteilung in der Kommission über Verstöße begrenzt, als auch die Möglichkeit einer adäquaten Antwort auf »non-compliance« beschränkt. Die begrenzten Ressourcen führten zu einer Auswahl von Richtlinien und Fällen, in denen Durchsetzungspolitik betrieben wird. Dabei ließ sich entgegen Hypothesen in der Literatur (zum Beispiel bei Börzel 2001b: 10) nicht beobachten, dass mächtigere Mitgliedstaaten weniger streng behandelt werden, weil diese einen größeren Beitrag zum EU-Budget leisten oder über mehr Gewicht bei Abstimmungen im Rat verfügen. Prominente Gegenbeispiele sind Frankreich oder Italien. Wenn die Europäische Kommission Mitgliedstaaten ungleich behandelte, dann war dies auf deren unterschiedliche Implementationsperformanz zurückzuführen. Hinsichtlich der Richtlinien zeigte die Europäische Kommission bei der Mutterschutz- und kürzlich auch bei der Arbeitszeitrichtlinie ein ausgewiesenes Interesse an der Rechtsdurchsetzung¹ – im Gegensatz zur kaum beachteten Nachweisrichtlinie. Schließlich wurden gezielt Fälle aufgegriffen, in denen subnationale Akteure sich mit Beschwerden über die inkorrekte Umsetzung durch ihre nationalen Regierungen an die Europäische Kommission gewandt hatten. *Insgesamt wurde die Rechtsdurchsetzungspolitik benutzt, um im Sinne der Europäischen Kommission politische Prioritäten zu setzen, aber nicht, um in jedem Einzelfall die europäischen Verträge zu hüten.*

Wenn die Europäische Kommission über eine Reihe effizienter Instrumente und Strategien verfügt, um einzelne Richtlinien auch gegen direkten oder indirekten Widerstand der Mitgliedstaaten in allen Phasen der Implementation durchzusetzen, dann lässt sich für die Problemlösungsfähigkeit daraus ableiten, dass *auch ambitionierte Steuerungsvorhaben weiterhin möglich* sind, wenn diese zu den politischen Prioritäten in Brüssel gehören. Hier scheint es sogar plausibel, dass gerade auf die im Sinne größerer Anpassungen relevanteren Richtlinien mehr Aufmerksamkeit der Europäischen Kommission gerichtet wird, weil sich hier aufwändige Durchsetzungsverfahren, der Einsatz knapper Ressourcen und potenzielle politische Konflikte mit den jeweiligen Mitgliedstaaten eher lohnen. In anderen Fällen ist Rechtsdurchsetzung hingegen nur über alternative Strategien möglich, wenn es nämlich darum geht, die Nachfrage nach den europäischen

¹ Wahrscheinlich, weil hier Neuverhandlungen anstehen. Bei der Mutterschutzrichtlinie eventuell aber auch, weil für diese eine andere Abteilung in der Generaldirektion zuständig ist, die auch in der Vergangenheit besonders geschickt ihre Interessen durchsetzen konnte.

Standards zu stärken, zum Beispiel, indem intermediäre Institutionen in den Mitgliedstaaten gefördert werden. Ein Beispiel sind Gleichstellungsstellen in Griechenland und Spanien, die über Rechte der Elternurlaubsrichtlinie informieren.

Hinsichtlich des Zusammenspiels verschiedener Ebenen im europäischen System bestätigte sich die eingangs genannte Hypothese, dass die Europäische Kommission gegenüber Mitgliedstaaten mit erfolgreichen Vollzugssystemen weniger streng in der Rechtsdurchsetzung operiert, nicht. Entgegen dieser Annahme zeigte sich, dass in den Fällen, in denen die supranationale Durchsetzungspolitik Einfluss auf die Anwendungsphase der Implementation nahm, dies unabhängig vom Transpositionserfolg oder -misserfolg geschah. Ein Einwirken der Europäischen Kommission auf den Vollzug im arbeitsrechtlichen Bereich konnte dort beobachtet werden, wo die nationalen Institutionen und Akteure insgesamt oder punktuell die Durchsetzung der untersuchten EU-Standards nicht gewährleisten konnten. Exemplarisch ist hier in Griechenland die Gründung eines Instituts für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu nennen. Eine zweite, ebenfalls genannte Hypothese über den Zusammenhang der verschiedenen Implementationsphasen lautete, dass Mitgliedstaaten mit einer weniger effektiven Rechtsdurchsetzung bei Verhandlungen auch potenziell kostenträchtigen Richtlinien leichter zustimmen (zum Beispiel Eichener 1997: 605). Sie ließ sich nicht systematisch bestätigen. Tendenziell widerspricht der empirische Befund, dass auch Mitgliedstaaten mit eher ineffizienten Vollzugssystemen in den untersuchten Fällen die Verhandlungsführung gezielt in ihrem Interesse beeinflussten, der Annahme. Das wäre nicht zu erwarten, wenn sie die Anpassungskosten einfach über ineffiziente Anwendung neutralisieren könnten.

7.4 ... und warum supranationale Rechtsdurchsetzung trotzdem wichtig ist

Durch die Verknüpfung der Ergebnisse der Fallstudien mit der Rechtsdurchsetzungspolitik der supranationalen Ebene habe ich herausgearbeitet, dass die Europäische Kommission in den untersuchten Fällen nur teilweise Einfluss auf die pünktliche und korrekte Implementation der EU-Richtlinien in den Mitgliedstaaten genommen hat. In circa einem Drittel der Fälle mit supranationaler Rechtsdurchsetzung war kein Einfluss sichtbar, weil der Umsetzungsprozess bereits so weit fortgeschritten war, dass das Verfahren weder die Inhalte noch den Zeitpunkt

der Umsetzung beeinflusste, oder weil nationalen Kontroversen mehr Bedeutung beigemessen wurde als der Mahnung aus Brüssel. Trotzdem wären vermutlich fast alle Fallstudien ohne das grundsätzliche Potenzial einer solchen supranationalen Rechtsdurchsetzungspolitik anders verlaufen. Gäbe es überhaupt keine Durchsetzungspolitik, dann wären fraglos viele Richtlinien bis heute nicht umgesetzt worden. Dazu gehören auch Fälle, die in der vorliegenden Untersuchung nicht Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens waren, oder Fälle, in denen das Vertragsverletzungsverfahren keine unmittelbare Wirkung zeigte. Das Vorhandensein einer Durchsetzungspolitik erhöht insgesamt die Rechtsbefolgung. *Der Implementationsprozess verläuft »im Schatten« des Vertragsverletzungsverfahrens.*

Rechtsdurchsetzungspolitik ist ein Faktor unter vielen Erklärungsvariablen bei der erfolgreichen Implementation von EU-Richtlinien. Die Erklärungskraft der Vertragsverletzungsverfahren für das Ergebnis der Fallstudien *variiert stark zwischen den Fällen*. Ob ein Vertragsverletzungsverfahren die Umsetzung der EU-Richtlinie in einem Mitgliedstaat beschleunigt, hängt vereinfacht gesagt davon ab, ob auf nationaler Ebene ein signifikantes Interesse an der Befolgung der europarechtlichen Vorgaben existierte. Wenn die »default condition« im Transpositionsprozess nicht freiwilliger Gehorsam, sondern Inaktivität des vom öffentlichen Druck weitgehend abgeschirmten Verwaltungsapparates war, dann konnte der Stillstand meist leicht durch Intervention der Europäischen Kommission aufgebrochen werden. Handelte es sich hingegen um einen Umsetzungsprozess, in dem die infrage stehenden Vorschriften politisiert worden waren (zum Beispiel durch die Verknüpfung mit nationalen Reformen) und wo Widerstand der an dieser Reform beteiligten Akteure der Grund für Verzögerungen in der Verarbeitung des Anpassungsbedarfs war, dann konnte die supranationale Durchsetzungspolitik tendenziell erst in einem fortgeschrittenen Stadium Einfluss auf den Transpositionsprozess nehmen. Ob es unabhängig davon bereits zuvor zu einer Umsetzung kam, hing hingegen von dem ganz normalen politischen Prozess innerhalb des Mitgliedstaates ab (siehe Kapitel 2.1 bis 5.6). *Meist verlief die Trennlinie zwischen administrativem Versandenlassen und politisierter Verarbeitung zwischen den Mitgliedstaaten*. Sie verschob sich aber auch innerhalb der Länder, zum Beispiel, wenn eine Minderheitsregierung an die Macht kam oder das Interesse der Regierung an einer Umsetzung situativ bedingt anstieg.

Eine Form der Einflussnahme der supranationalen Rechtsdurchsetzungspolitik ist der Anstoß des Umsetzungsprozesses. Dies zeigte sich in Frankreich und Griechenland. In beiden Mitgliedstaaten folgte die nationale Umsetzung dem

Muster administrativen Versandenlassens, bei dem es angesichts mangelnder Priorität für eine Umsetzung zu Stillstand zu Beginn der Transposition kam. Hier kann Rechtsdurchsetzungspolitik den Transpositionsprozess beschleunigen oder anstoßen, weil die Kosten der Aufrechterhaltung des Verstoßes (im weiteren Sinne) die potenziellen Kosten der Transposition über einen Verwaltungsakt schnell überwiegen. Ohne einen Anstoß aus Brüssel wäre in diesen Fällen bis heute keine Übernahme der europäischen Standards erfolgt. Die beiden anderen Formen der Einflussnahme sind Beschleunigung und Nachbesserung. Der Transpositionsprozess konnte beschleunigt werden, wenn unter wachsendem Druck aus Brüssel Widerstände neutralisiert wurden oder die supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik auf nationaler Ebene als argumentatives Mittel für eine schnellere Umsetzung über eine Verordnung genutzt wurde, mit der dann potenzielle Vetopunkte umgangen werden konnten (besonders deutlich in Frankreich). Schließlich wurde aufgrund der supranationalen Durchsetzungspolitik in Einzelfällen eine inkorrekte Transposition nachgebessert. Die Zahl dieser Fälle war allerdings begrenzt, weil die Europäische Kommission inhaltlichen Mängeln, im Unterschied zur Nichttransposition, in den seltensten Fällen mit einer Verstoßverfolgungspolitik begegnete. *Insgesamt ist in knapp der Hälfte der untersuchten Fälle der zeitliche Verlauf oder das inhaltliche Ergebnis der Transposition durch konkrete supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik wesentlich beeinflusst worden.*

7.5 Geltungsbereich der präsentierten Ergebnisse

Die Ergebnisse sind in Auseinandersetzung mit sozialpolitischen Richtlinien der 90er Jahre erarbeitet worden und die Erkenntnisse sind nicht bedingungslos auf andere Politikfelder übertragbar. Im Hinblick auf das wichtige Ergebnis, dass die pünktliche und korrekte Transposition allein wenig Auskunft über den Erfolg der gesamten Implementation gibt, weil es deutliche Unterschiede zwischen verschiedenen Phasen der Implementation gibt, und dass der Erfolg der praktischen Anwendung stark von dem nationalen Vollzugssystem beeinflusst wird, ist zu bedenken, dass die Vollzugsbedingungen in anderen Politikfeldern anders aussehen können. So verfügt die Europäische Kommission in einigen Politikfeldern über eigene Durchsetzungsakteure oder Inspektoren, die zu einem einheitlicheren Vollzug in verschiedenen Mitgliedstaaten beitragen können. Auch gibt es Berei-

che, in denen die europäischen Vorgaben selbst stärkeren Einfluss auf den Vollzug nehmen.² Der Transpositionserfolg kann hier mehr Aussagen über die Qualität der Implementation insgesamt machen. Grundsätzlich sind aber auch dann noch Unterschiede denkbar und die Bewertung des Implementationsprozesses kann sich merkbar verschieben, wenn die Anwendung einbezogen wird.

Auch die supranationale Durchsetzungspolitik könnte sich jenseits der Sozialpolitik anders gestalten. Ich habe ausgeführt, dass viele der Durchsetzungsinstrumente, welche die Europäische Kommission inzwischen in der Sozialpolitik einsetzt, ursprünglich aus dem Binnenmarktbereich stammen (Kapitel 6.1.2 und 6.1.3). Hier intensivierte das Interesse, die für das Funktionieren des Binnenmarktes notwendigen EU-Richtlinien auch tatsächlich zur Anwendung zu bringen, Anfang der 90er Jahre die Rechtsdurchsetzungspolitik. Es kam zu einer stärkeren inhaltlichen Kontrolle der notifizierten Transpositionsmaßnahmen und zum Einsatz anderer Instrumente wie des »scoreboard«. Wahrscheinlich handelt es sich um eine Vorreiterrolle des Binnenmarktes, die jetzt nach und nach auf andere Politikfelder ausgedehnt wird, sodass anzunehmen ist, dass die Kommission die in dieser Arbeit herausgestellten Instrumente und Strategien über die Sozialpolitik hinaus auch in anderen Politikfeldern zur Durchsetzung einsetzt.

Weil die Europäische Kommission aber auch in anderen Politikfeldern aufgrund begrenzter Ressourcen nicht in der Lage sein wird, systematisch alle Verstöße gegen die Gemeinschaftspolitiken festzustellen und/oder zu verfolgen, sollte es auch hier zu einer Auswahl von Richtlinien und Ländern kommen, in denen ihr eine Verstoßverfolgung besonders lohnend scheint. Welche Richtlinien und Länder ausgewählt werden, sollte von den institutionellen Interessen und politischen Präferenzen der jeweiligen Generaldirektion bestimmt werden. Unterschiede zwischen Politikfeldern sind auch dann denkbar, wenn die Ressourcen zur Informationsbeschaffung über die Implementation in den Mitgliedstaaten und zur Ausführung der Durchsetzungspolitik zwischen den Generaldirektionen unterschiedlich verteilt sind. Das Ergebnis meiner Arbeit, dass das Wissen der jeweiligen Generaldirektionen über potenzielle Verstöße in den Mitgliedstaaten auch auf der Kooperation mit nationalen Verbänden und Adressaten beruht, lässt annehmen, dass diese Information in vielen anderen Politikfeldern schlechter sein wird als in der Sozialpolitik. Mit relativ gut organisierten Interessen und ei-

2 So beinhalten EU-Richtlinien zum Umweltschutz oft auch Vorgaben über Messmethoden oder sind so detailliert formuliert wie Durchführungsbestimmungen.

nem Regelungsgegenstand, der für den Einzelnen oft direkt spürbar ist, sind die Voraussetzungen für erfolgreiche Informationsbereitstellung im Arbeitsrecht größer als bei europäischen Regelungen, die an die Staaten selbst adressiert sind. Hier wäre kaum damit zu rechnen, dass die jeweilige Regierung ihre Verstöße selbst bei der Europäischen Kommission melden.

Die grundsätzliche Erkenntnis aus den analysierten Fällen, dass der Einfluss von Vertragsverletzungsverfahren wesentlich dadurch bedingt wird, ob der Transpositionsprozess als administratives Versandenlassen oder als politisierter Prozess der Verarbeitung des Anpassungsdrucks zu charakterisieren ist (Kapitel 5.6), ist auch auf andere Mitgliedstaaten übertragbar. Das Ausmaß, in dem der Einfluss der supranationalen Rechtsdurchsetzung sichtbar wird, sollte tendenziell allerdings geringer sein, denn die hier untersuchten Mitgliedstaaten wurden danach ausgewählt, ob es gravierende »Compliance«-Probleme bei der Erfüllung europarechtlicher Pflichten gab. Mitgliedstaaten, in denen die Regelbefolgung aus einer Summe kultureller und administrativer Faktoren besser ist, werden seltener Gegenstand von Vertragsverletzungsverfahren. Schon hier hat sich gezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, mit der eine Umsetzung als administratives Versandenlassen oder als politisierter Prozess der Verarbeitung des Anpassungsdrucks charakterisiert werden kann, stark zwischen den Ländern variiert. Für die Summe der Mitgliedstaaten ist zu erwarten, dass aufgrund einer stärker legalistischen Haltung, wie zum Beispiel in Großbritannien, oder einer grundsätzlichen »Compliance«- oder »Law-Observance«-Kultur, wie zum Beispiel in Dänemark, das Muster des administrativen Versandenlassens seltener auftritt. Unabhängig von diesen Randbedingungen und möglichen Akzentverschiebungen ist festzuhalten, dass *das Grundargument dieser Arbeit auch in anderen Politikfeldern und Ländern Gültigkeit haben sollte: Die Qualität und Rechtzeitigkeit nationaler Anpassungen an europäische Richtlinien wird wesentlich von der Rechtsdurchsetzungspolitik auf nationaler und supranationaler Ebene beeinflusst.*

7.6 Rechtsdurchsetzung wird auch in Zukunft wichtig sein

Die zentrale Fragestellung, wie nationale und supranationale Durchsetzungspolitik den Implementationserfolg arbeitsrechtlicher EU-Richtlinien bestimmen, wird auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen, besonders im Erweiterungsprozess der EU. In den letzten zehn Jahren haben in einem regelrechten Sitzungsmara-

thon die Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission und den Beitrittskandidaten für die Osterweiterung der EU stattgefunden. Dabei ist von Beteiligten und Beobachtern immer wieder beklagt worden, dass bei der Mehrzahl der Regelungen lediglich eine bürokratische Abschrift erfolgte. Es handelt sich also um einen in der Breite eher unpolitisierten Umsetzungsprozess. Gleichzeitig ist anzunehmen, dass der Misfit angesichts des meist niedrigen Ausgangsniveaus der Bewerberstaaten deutlich größer ist als in den hier untersuchten Ländern. Zumindest auf der Arbeitnehmerseite sollte deshalb Interesse an der Umsetzung der Standards bestehen. Anders als in den hier untersuchten Fällen ist es also durchaus denkbar, dass den Inhalten des übernommenen »acquis communautaire« trotz unpolitisiertem Umsetzungsprozess im nationalen politischen Prozess Bedeutung beigemessen wird. Werden die übernommenen europäischen Standards in späteren Debatten und im Zuge der Anwendung von nationalen Akteuren aufgegriffen und dadurch politisiert? Wie werden sich also die Muster von administrativem Versandenlassen und politisierter Verarbeitung des Anpassungsbedarfs, die in dieser Arbeit identifiziert wurden, nach dem Beitritt der neuen Mitgliedsländer darstellen?

Aber auch auf einer anderen Ebene wirft der Erweiterungsprozess eine besonders interessante Perspektive für eine Weiterführung der Ergebnisse dieser Studie auf. Die osteuropäischen Länder konnten keinen Einfluss auf die Formulierung der Standards nehmen. Außerdem standen sie unter großem Druck, ihre Erfolgsaussichten auf eine rasche Aufnahme in die EU nicht durch Verzögerung oder inhaltliche Aufweichung der Anpassung zu gefährden. Man könnte also erwarten, dass »non-compliance« in den Beitrittsländern im letzten Implementations-schritt, der Anwendung, besonders hoch sein wird. Nichtanwendung oder eingeschränkter Vollzug als Mittel, den Anpassungsdruck zu regulieren, gewinnen in diesen Ländern an Bedeutung. Hier stellt sich die Frage, ob die Europäische Kommission angesichts der in die Anwendungsphase verschobenen Anpassungen eine andere Durchsetzungspolitik betreiben wird. Wird in diesen Ländern stärker die tatsächliche Anwendung durch die Adressaten in den Blick genommen? Vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Untersuchung erscheint es für eine effektive Rechtsdurchsetzung vielversprechend, verstärkt auf Managementstrategien und Überzeugungsarbeit zurückzugreifen.

Kapitel 8

Anhang

Begriffserläuterungen

BECTU-Urteil (Rs. C-173/99)

Mit dem BECTU-Urteil (Rs. C-173/99) entschied der EuGH 2001, dass die Arbeitszeitrichtlinie (93/104/EG) nicht erlaubt, den Anspruch auf bezahlten Jahresurlaub von einer ununterbrochenen Mindestbeschäftigungszeit von dreizehn Wochen bei demselben Arbeitgeber abhängig zu machen.

Direktwirkung

Direktwirkung bezeichnet die Möglichkeit von Individuen und Firmen, EU-Recht vor dem nationalen Gericht einklagen zu können, wenn dieses vom Staat nicht oder falsch umgesetzt wurde. Dabei muss es sich um individuelles Recht handeln, das in der Richtlinie oder im Vertrag ausreichend klar und unkonkonditional formuliert ist, und die Kausalität des Schadens muss eindeutig auf den Staat zurückgeführt werden können.

Regressionsverbot

Das Regressionsverbot (auch »Nichtregressionsklausel«) bezeichnet die in vielen Richtlinien verankerte Verpflichtung, dass die Umsetzung der europäischen Regeln in keinem Fall zu einer Absenkung des nationalen Schutzniveaus unter höhere, bereits vorher bestehende Standards führen darf.

SIMAP-Urteil (Rs. C-303/98)

Im SIMAP-Urteil (Rs. C-303/98) entschied der EuGH 2000 einerseits, dass die Tätigkeit von Ärzten in der Notfallversorgung in den Anwendungsbereich der Arbeitszeitrichtlinie (93/104/EG) fällt. Andererseits bestätigt es, dass Bereitschaftsdienst bei persönlicher Anwesenheit in der Gesundheitseinrichtung insgesamt als Arbeitszeit und gegebenenfalls als Überstunden anzusehen ist. In vielen Ländern war dies bis zum Ende der Umsetzungsfrist nicht als Misfit der Arbeitszeitrichtlinie erkenntlich. Im Jahr 2004, nach dem Abschluss der Untersuchungen, kam es im Rahmen der Neuverhandlungen zur Arbeitszeitrichtlinie zu einer Neudefinition, die das EuGH-Urteil teilweise zurücknimmt.

SERGAS-Urteil (Rs. C-241/99)

Das SERGAS-Urteil (Rs. C-241/99) des EuGH von 2001 stimmt im Urteilstenor weitgehend mit dem SIMAP-Urteil überein.

Stoeckel-Urteil (Rs. C-345/89)

Im Fall Stoeckel (Rs. C-345/89) urteilte der EuGH 1991, dass die Gleichbehandlungsrichtlinie (76/207/EWG) die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Nachtarbeitsverbot von Frauen – auch wenn Ausnahmen bestehen – nicht als gesetzlichen Grundsatz aufzustellen, wenn es kein Verbot der Nachtarbeit von Männern gibt. In einer Reihe von Ländern bestand in diesem Punkt Änderungsbedarf, weil sie die ILO-Konvention N°89 ratifiziert hatten, die dieses Verbot zum Schutz der Frau in der Industrie eingeführt hatte.

Vorabentscheidungsverfahren

Bei Vorabentscheidungsverfahren können nationale Gerichte bei Klagen, die die Auslegung des Vertrags oder Sekundärrecht betreffen, dem EuGH Fragen zur Entscheidung vorlegen. In Verbindung mit dem Mechanismus der Direktwirkung (siehe oben) handelt es sich bei diesen Verfahren um ein indirektes Sanktionsmittel der Europäischen Kommission gegen Mitgliedstaaten, die sich nicht an die europäischen Regeln halten, weil mittels dieses Mechanismus jeder Bürger Gemeinschaftsrechte einklagen kann.

Liste der durchgeführten Interviews

Die wichtigste Datengrundlage dieses Buches bildeten neunundfünfzig größtenteils mehrstündige, halbstandardisierte Experteninterviews mit zentralen politischen und administrativen Entscheidungsträgern in den fünf ausgewählten Ländern, die an den jeweiligen Umsetzungsprozessen direkt oder indirekt beteiligt waren, sowie mit Beamten der Europäischen Kommission. Diese Interviews wurden vollständig transkribiert und mit *ATLAS.ti*, einer Software zur qualitativen Textanalyse, systematisch ausgewertet. Folgende Organisationen wurden dabei abgedeckt:

Belgien

Ministère Fédéral de l'Emploi et du Travail	Administration des Relations Individuelles de Travail, Administration de l'Hygiène et de la Médecine du Travail	5 Interviews Dezember 2000 und Januar 2001
Administration de la Sécurité Social		1 Interview April 2002
Fédération Général du Travail de Belgique (FGTB)	Service Etudes Social, Service Entreprise, Coordination des Activités Femmes	3 Interviews Dezember 2000 und Januar 2001
Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC)	Service Entreprise, Service Juridique	2 Interviews Dezember 2000
Conseil National du Travail (CNT)		1 Interview Dezember 2000

Frankreich

Ministère d'Emploi et de la Solidarité	Direction des Relations du Travail (durée et aménagement de temps de travail, amélioration des conditions de travail et organisation de la prévention, nouvelles formes d'emploi, médecine du travail)	5 Interviews September und Oktober 2000, April 2002
Ministère de la Fonctionne Publique		1 Interview Oktober 2000
Direction Départemental du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle des Yvelines	Inspection du Travail	1 Interview Oktober 2000
Confédération Générale du Travail Force Ouvrière (CGT-FO)	Département Europe et International	1 Interview Oktober 2000

Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT)	Service Juridique, Délégation Jeunes	2 Interviews Oktober 2000
Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)	Affaires Sociales Européennes et Internationales	1 Interview Oktober 2000
Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME)	Affaires Sociales	1 Interview Oktober 2000
Union Fédérale des Cadres des Fonctions Publique (UFCFP)	Affaires Économiques et Sociales	1 Interview Oktober 2000

Spanien

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Dirección General de Trabajo (Subdirección General de Ordenación Normativa), Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	3 Interviews Februar 2001
Comisiones Obreras (CC.OO.)	Secretaría Confederal de Relaciones Internacionales, Secretaría Salud Laboral, Secretaría de la Mujer	3 Interviews Februar 2001
Union General de Trabajadores (UGT)	Gabinete Jurídico, Mujer Trabajadora	1 Interview Februar 2001
Confederación Española de Orga- nizaciones Empresariales (CEOE)	Departamento de Relaciones Laborales (Área Social Internacional)	1 Interview Februar 2001

Portugal

Ministério do Trabalho e da Solidariedade	Direcção Geral das Condições de Trabalho (Divisão de Condições Gerais de Trabalho), Direcção de Serviços de Higiene e Segurança no Trabalho, Gabinete de Sociologia do Trabalho	3 Interviews November 2000
Confederação da Indústria Portuguesa (CIP)	Departamento Jurídico	1 Interview November 2000
Confederação do Comércio Português (CCP)	Gabinete Jurídico, Relações Internacionais	1 Interview November 2000
Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-IN)	Departamento Jurídico	1 Interview November 2000
União Geral de Trabalhadores (UGT)	Gabinete Jurídico, Relações Internacionais	1 Interview November 2000
Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho (IDICT)		1 Interview November 2000

Griechenland

Ministerium für Arbeit und Soziale Angelegenheiten	Generaldirektorat für Arbeitsbedingungen und Gesundheit, Abteilung für administratives Arbeitsrecht	6 Interviews März 2001
Außenministerium	Abteilung für juristische Europa-Fragen (ENYEK)	1 Interview März 2001
Nationales Wirtschaftsministerium	Europa-Stelle	1 Interview März 2001
Arbeitsinspektorat (SEPE)		2 Interviews März 2001
Geniki Symonospondia Ergaton Ellados (GSEE)	Abteilung für EU-Angelegenheiten, Abteilung für Arbeitsrecht	2 Interviews März 2001
Elliniko Institutoyto Ygieinis kai Asfaleias tis Ergasias (ELINYAE)		1 Interview März 2001
Research Center for Gender Equality (KETHI)		1 Interview April 2002
Rechtsexperte (ehemals Ministerium)		1 Interview Mai 2002

Europäische Kommission

Generaldirektion für Beschäftigung und Soziales		2 Interviews April 2003, Mai 2003
Generalsekretariat		1 Interview Mai 2003

Literatur

- Agalopoulou, Pénélope, 1999: La Réglementation du Temps de Travail en Grèce. In: Yota Kravaritou (Hrsg.), *The Regulation of Working Time in the European Union: Gender Approach*. Brussels: Peter Lang, 255–267.
- Aguilar Fernández, Susana, 2003: Spanish Coordination in the European Union. The Case of the Habitats Directive. In: *Administration & Society* 34, 678–699.
- Anastopoulos, Jean, 1988: Grèce. In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*. London: Sage, 231–275.
- Austria Presse Agentur (APA), 1990: Mindestens elf Stunden täglich. In: *EG Europa* 59, 11.
- Arbeit und Recht (ArbuR), 1993: Keine Einigung über EG-Arbeitszeitrichtlinie. In: *Arbeit und Recht* 41, 79.
- Audretsch, Hubertus A. H., 1986: *Supervision in European Community Law. Observance by the Member States of Their Treaty Obligations – a Treatise on International and Supranational Supervision*. Amsterdam: Elsevier Science.
- Bardach, Eugene/Robert A. Kagan, 1982: *Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.
- Barrios, Harald, 1999: Das politische System Spaniens. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, 561–603.
- Belloubet-Frier, Nicole, 1995: The Case of France. In: Spyros A. Pappas (Hrsg.), *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 227–300.
- Bergmann, Torbjörn, 2000: The European Union as the Next Step of Delegation and Accountability. In: *European Journal of Political Research* 37, 415–429.
- Bilous, Alexandre, 1998: *Working Time Bill Soon to Become Law*. EIROnline Document FR9804103F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1998/04/Feature/FR9804103F.html>> (28.4.1998)
- 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: Why There Is No »Southern Problem«: On Environmental Leaders and Laggards in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 7, 141–162.
- , 2001a: Europeanization and Territorial Institutional Change: Toward Cooperative Regionalism? In: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 137–158.
- , 2001b: Non-Compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artifact? In: *Journal of European Public Policy* 8, 803–824.
- , 2002: *Wenn sich Staaten nicht an die Regeln halten. Gewollte und ungewollte Regelverstöße gegen das EU-Gemeinschaftsrecht*. DFG-Projekt, Emmy Noether-Programm. Projektantrag.
- Börzel, Tanja A./Thomas Risse, 2000: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. In: *European Integration Online Papers* 4.
<<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>>
- Bossaert, Danielle, et al., 2001: *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and Developments*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Brouwer, Frank, 1999: Policy-making: European Integration and the Development of Trade Union Strategies in Spain. In: *Journal of Southern Europe and the Balkans* 1, 49–64.
- Bursens, Peter, 2002: Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records: On Transposition Laggards and Leaders in the EU. In: *Scandinavian Political Studies* 25, 173–195.
- 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.
- Cabeza Pereiro, Jaime, 2000: Notas sobre la Ley para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. In: *Documentación Laboral* I (61), 13–38.
- 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: Cornell University Press, 21–43.
- Caprile, Maria, 2000: *Social Dialogue Renewed*. EIROnline Document ES0006194F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/06/Feature/ES0006194F.html>> (28.6.2000)
- Castro Argüelles, M. Antonia, 1998: La incidencia de las Directivas comunitarias en la reforma laboral. In: *CIVITAS – Revista Española de Derecho del Trabajo* 92, 889–917.
- Chayes, Abram/Antonia Handler Chayes, 1993: On Compliance. In: *International Organization* 47, 175–205.
- Checkel, Jeffrey T., 2001: Why Comply? Social Learning and European Identity Change. In: *International Organization* 55, 553–588.
- Chozas Pedrero, Juan, 1999: The Luxembourg Process and the Spanish Experience. In: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 15, 403–418.

- Christiansen, Thomas, 2001: *The European Commission: Administration in Turbulent Times*. In: Jeremy J. Richardson (Hrsg.), *European Union. Power and Policy Making*. London: Routledge, 95–114.
- Ciavarini Azzi, Giuseppe, 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*. 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.
- Cini, Michelle, 1996: *The European Commission: Leadership, Organisation and Culture in the EC Administration*. Manchester: Manchester University Press.
- , 1997: Administrative Culture in the European Commission. The Case of Competition and Environment. In: Neill Nugent (Hrsg.), *Studies of the European Commission*. Houndmills: Macmillan, 71–88.
- Clauwaert, Stefan/Sabine Harger, 2000: *Analysis of the Implementation of the Parental Leave Directive in the EU Member States*. Brussels: European Trade Union Institute.
- Colchester, Nicholas/David Buchan, 1990: *Europe Relaunched. Truths and Illusions on the Way to 1992*. London: Hutchinson.
- Cole, Alistair/Helen Drake, 2000: The Europeanization of the French Polity: Continuity, Change and Adaption. In: *Journal of European Public Policy* 7, 26–43.
- Collins, Helen, 1994: *The EU Pregnancy Directive: A Guide for Human Resource Managers*. Oxford: Blackwell.
- Commission Européenne, 2001: *Rapport sur l'application du droit communautaire par les États membres sur le contrôle de celle-ci par la Commission, contenant des recommandations en vue de les améliorer du point de vue de la gouvernance démocratique européenne*. Bruxelles: Secrétariat Général de la Commission des Communautés Européennes.
<http://europa.eu.int/comm/governance/areas/studies/index_en.htm>
- Commission of the European Communities, 1997: *Commission to Bring Infringement Proceedings against 14 Member States in the Social Field*. IP/97/1126. Brussels: Commission of the European Communities.
- , 2001: *Transposal of Directive 33/94/EC Concerning the Protection of Young People in the 15 Member States of the European Union*. Brussels: Commission of the European Communities.
- , 2003: *20th Annual Report on Monitoring the Application of Community Law, COM(2003) 669 final*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Coombes, David, 1970: *Politics and Bureaucracy in the European Community. A Portrait of the EEC*. London: Allen & Unwin.
- Cram, Laura, 1994: The European Commission as a Multi-Organization: Social Policy and IT Policy in the EU. In: *Journal of European Public Policy* 1, 195–217.

- de Wilde d'Estmael, Tanguy, 1996: Belgium. In: Dietrich Rometsch/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press, 37–60.
- Délegation Jeunes CFDT, 2000: *Jobs saisonniers. Vos droits ne sont pas en vacances*. Guide jeunes CFDT. Paris: Confédération Française Démocratique du Travail.
- 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.
- Demy, Anouk, o.J.-a: *Rapport KAROLUS: Introduction*. Paris: Direction Départemental du Travail de l'Emploi et de le Formation Professionnelle de Yvelines.
- , o.J.-b: *Rapport KAROLUS*. Paris: Direction Départemental du Travail de l'Emploi et de le Formation Professionnelle de Yvelines.
- Departamento Confederal de la Mujer, UGT, 1999: *Modificaciones realizadas en la regulación relativa a conciliación de la vida familiar y laboral*. Madrid: Union General de Trabajadores. (14.10.1999)
- Dimitrakopoulos, Dionyssis/Jeremy J. Richardson, 2001: Implementing EU Public Policy. In: Jeremy J. Richardson (Hrsg.), *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge, 335–356.
- Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 2002: *Informe Anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. España 2001*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Docksey, Christopher/Karen Williams, 1994: The Commission and the Execution of Community Policy. In: Geoffrey Edwards/David Spence (Hrsg.), *The European Commission*. London: Longman, 117–145.
- Döse, Annegret, 1993: Zur Umsetzung des EG-Rechts zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern in Europa: Eine vergleichende Darstellung am Beispiel der EG-Staaten Bundesrepublik Deutschland und Griechenland. In: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 7, 234–247.
- Duina, Francesco G., 1997: Explaining Legal Implementation in the European Union. In: *International Journal of the Sociology of Law* 25, 155–179.
- , 1999: *Harmonizing Europe: Nation-States within the Common Market*. Albany: State University of New York Press.
- 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>>
- European Opinion Research Group EEIG, 2004: *Europeans' Attitudes to Parental Leave, Special Eurobarometer 189/Wave 59.1*. Brussels: EEIG.
<http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2004/sep/EB59_1_parental_leave_rev1_july_en.pdf>

- European Commission, 1998a: Community Law. Monitoring the Application of Community Law. In: *Bulletin EU 7/8 1998*.
<<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/9807/p108001.htm>>
- , 1998b: Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1/7). Entschließung des Europäischen Parlaments zum XIV. Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1996). In: *Bulletin EU 1/2 1998*.
- Ehlermann, Claus-Dieter, 1987: Ein Plädoyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten. In: Francesco Capotorti (Hrsg.), *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*. Baden-Baden: Nomos, 205–226.
- Eichener, Volker, 1997: Effective European Problem-Solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection. In: *Journal of European Public Policy* 4, 591–608.
- Elgie, Robert, 2001: »Cohabitation«: Divided Government French-Style. In: Robert Elgie (Hrsg.), *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 106–126.
- Escobedo, Anna, 1999: *New Law Promotes Reconciliation of Work and Family Life*. EIROnline Document ES9911165F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1999/11/Feature/ES9911165F.html>> (28.11.1998)
- ETUC (European Trade Union Confederation), 2001: *Benchmarking Working Europe*. Brussels: ETUI/ETUC.
- Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 1997: *Politische Prioritäten und Strategien in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz*. Bilbao: European Agency for Safety and Health at Work.
<<http://agency.osha.eu.int/publications/reports/priorities/>>
- Europäisches Parlament, 1997: *Entschließung des Europäischen Parlaments zum dreizehnten Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1995)*. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: Europäisches Parlament.
- European Agency for Safety and Health at Work, 2000: *The State of Occupational Safety and Health in the European Union (including the Risk sector project), Report from France*. Bilbao: European Agency for Safety and Health at Work.
<<http://fr.osha.eu.int/statistics/stateofosh.pdf>>
- Eurostat, 1998: *Erhebung über Arbeitskräfte 1997*. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Falkner, Gerda, 1998: *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*. Routledge Research in European Public Policy. London: Routledge.
- , 2000: Problemlösungsfähigkeit im europäischen Mehrebenensystem: Die soziale Dimension. In: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos, 283–311.

- Falkner, Gerda/Miriam Hartlapp/Simone Leiber/Oliver Treib, 2004a: EG-Richtlinien als soziales Korrektiv im europäischen Mehrebenensystem? Regulative Entwicklung, Problemskizze und potentielle Wirkungsmuster. In: Adrienne Héritier/Michael Stolleis/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *European and International Regulation after the Nation State: Different Scopes and Multiple Levels*. Baden-Baden: Nomos, 115–138.
- , 2004b: Opposition Through the Backdoor? The Case of National Non-Compliance with EU Directives. In: *West European Politics* 3, 452–473.
- Falkner, Gerda/Oliver Treib/Miriam Hartlapp/Simone Leiber, 2005: *Complying with Europe? Theory and Practice of Minimum Harmonization and Soft Law in the Multilevel System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foubert, Petra, 2002: *The Legal Protection of the Pregnant Worker in the European Community: Sex Equality, Thoughts of Social and Economic Policy and Comparative Leaps to the United States of America*. The Hague: Kluwer.
- Fraga, Ana, 2001: The Parliament of Portugal: Loyal Scrutiny and Informal Influence. In: Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos, 359–375.
- Fraille, Lydia, 1999: Tightrope: Spanish Unions and Labor Market Segmentation. In: Andrew Martin/George Ross (Hrsg.), *The Brave New World of European Labour: European Trade Unions at the Millennium*. New York: Berghahn, 269–311.
- François, L.B./D. Vandercammen, 1988: Belgium. In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*. London: Sage, 9–87.
- Freyssinet, Jacques/François Michon, 2003: *Overtime in Europe*. EIROnline Document TN0302101S. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2003/02/study/TN0302101S.html>> (1.7.2003)
- From, Johan/Per Stava, 1993: Implementation of Community Law: The Last Stronghold of National Control? In: Svein S. Andersen/Kjell A. Eliassen (Hrsg.), *Making Policy in Europe: The Europeification of National Policy-Making*. London: Sage, 55–67.
- García Comas, Cristina, 2001: *Law on Reconciliation of Work and Family Life Examined*. EIROnline Document ES0107154F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/07/Feature/ES0107154F.html>> (28.7.2001)
- Gibbons, John, 1999: *Spanish Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Gil Ibáñez, Alberto J., 1999: *The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits*. Oxford: Hart.
- Goetschy, Janine/Annette Jobert, 1998: Employment Relations in France. In: Greg J. Beamberg/Russell D. Lansbury (Hrsg.), *International & Comparative Employment Relations*. London: Sage, 169–199.
- Golub, Jonathan, 1996: The Politics of Judicial Discretion: Rethinking the Interaction between National Courts and the European Court of Justice. In: *West European Politics* 19, 360–385.

- Gornick, Janet C./Marcia M. Meyers/Katherin E. Ross, 1997: Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation Across Fourteen Welfare States. In: *Journal of European Social Policy* 7, 45–70.
- Grande, Edgar/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), 2000: *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos.
- Green Cowles, Maria/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.), 2001: *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Guedry, Michel R., 2001: *France and European Integration. Towards a Transnational Polity?* London: Praeger.
- Günther, Horst, 1993: Gemeinsamer Standpunkt verabschiedet. In: *Bundesarbeitsblatt* 10/1993, 17–20.
- Guyomarch, Alain/Howard Machin/Ella Ritchie, 1998: *France in the European Union*. New York: St. Martin's Press.
- Haas, Peter M./Robert O. Keohane/Marc A. Levy (Hrsg.), 1994: *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hardt, Freia, 2001: Regierungswechsel und Arbeitsmarktpolitik in Frankreich. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen: Leske + Budrich, 294–324.
- Harmsen, Robert, 1999: The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands. In: *Governance* 12, 81–114.
- Hartenberger, Ute, 2001: *Europäischer sozialer Dialog nach Maastricht: EU-Sozialpartnerverhandlungen auf dem Prüfstand*. Baden-Baden: Nomos.
- Hartlapp, Miriam, 2004: *Zur Durchsetzung von EG-Recht. Eine ländervergleichende Studie über die Umsetzung und Anwendung arbeitsrechtlicher EG-Richtlinien unter besonderer Berücksichtigung von Frankreich, Belgien, Spanien, Portugal und Griechenland*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<<http://www.socialeurope/downloads/DissertationHartlapp.pdf>>
- Haverland, Markus, 2000: National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points. In: *Journal of Public Policy* 20, 83–103.
- Héritier, Adrienne, 2001: Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking. In: Adrienne Héritier et al. (Hrsg.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham: Rowman and Littlefield, 1–21.
- Héritier, Adrienne, et al., 1994: *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union*. Opladen: Leske + Budrich.
- Heywood, Paul, 1998: Power Diffusion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process. In: *West European Politics* 21, 103–123.
- Heywood, Paul/Vincent Wright, 1997: Executives, Bureaucracies and Decision-Making. In: Martin Rhodes/Paul Heywood/Vincent Wright (Hrsg.), *Developments of West European Politics*. London: Macmillan, 75–94.
- Hooghe, Liesbet, 2001: *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hooghe, Liesbet/Gary Marks, 2001a: Supranationalism Contested in the Commission. *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield, 143–162.
- , 2001b: Types of Multi-Level Governance. In: *European Integration online Papers (EIoP)* 5. <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>>
- Hope, Karin, 2002: Athens: »It Could Take Another 10 Years to Get Up to Speed.« In: *Financial Times*, 9.12.2002, 11.
- Ioannou, Christos A., 2000: Social Pacts in Hellenic Industrial Relations: Odysseys or Sisiphus? In: Giuseppe Fajertag/Philippe Pochet (Hrsg.), *Social Pacts in Europe – New Dynamics*. Brussels: European Trade Union Institute, 219–236.
- Jachtenfuchs, Markus, 2000: Die Problemlösungsfähigkeit der EU: Begriffe, Befunde, Erklärungen. In: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU?* Baden-Baden: Nomos, 345–359.
- Jemmaud, Antoine, 2001: L’Avenir Sauvegardé de la Qualification de Contrat de Travail à Propos de l’Arrêt Labbane. In: *Droit social* 3, 227–283.
- Jefferys, Stephen, 2000: A »Copernican Revolution« in French Industrial Relations: Are the Times a’Changing? » In: *British Journal of Industrial Relations* 38, 241–260.
- Jensen, Christian B., 2001: The Unusual Suspects: Why Pro-Integration Member States Have Difficulty Enforcing EU Directives. Konferenzbeitrag. Annual Meetings of the American Political Science Association, San Francisco, 30. August – 2. September 2001.
- , *Discordant Harmonization: The Enforcement of EU Policy by National Labor Inspectorates*, im Erscheinen.
- 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.
- Kassim, Hussein, 2001: Internal Policy Developments. In: *Journal of Common Market Studies* 39, 51–73.
- Katrougalos, George/Gabriella Lazaridis, 2003: *Southern European Welfare States. Problems, Challenges and Prospects*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Kempf, Udo, 1999: Das politische System Frankreichs. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, 289–330.
- Knill, Christoph, 2001: *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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* 17.
- , 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.
- , 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: Cornell University Press, 116–136.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1997: *Verfahren für die Berechnung des Zwangsgeldes nach Artikel 171 EG-Verfahren*. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.
- , 1999: *Bericht über die Anwendung der Richtlinie 91/533/EWG über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen* (Richtlinie 91/533/EWG des Rates vom 14. Oktober 1991). Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- Koniaris, Theodore, 2002: *Labour Law in Hellas*. Dordrecht: Kluwer Law International.
- Konkolewsky, Hans Horst/Sarah Copsey, 2000: European Agency for Safety and Health at Work. Making the Links: Developments in the Agency's Information Provision and Networking. In: Emilio Gabaglio/Rainer Hoffmann (Hrsg.), *European Trade Union Yearbook 1999*. Brussels: European Trade Union Institute, 457–466.
- Koukiadis, Ioannis, 1997: Greece. In: Roger Blanpain (Hrsg.), *Legal and Contractual Limitations on Working Time in the European Union*. Leuven: Peeters Press, 367–400.
- Kravaritou, Yota, 1998: Greece. In: European Commission Directorate-General for Employment Industrial Relations and Social Affairs (Hrsg.), *The Regulation of Working Conditions in the Member States of the European Union. The Legal Systems of the Member States; A Comparative Perspective*. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 55–71.
- , 1999: Greece. In: Michael Gold/Manfred Weiss (Hrsg.), *Employment and Industrial Relations in Europe*. London: Kluwer Law International, 87–110.
- Krislov, Samuel/Claus-Dieter Ehlermann/Joseph Weiler, 1986: The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Community. In: Mauro Cappelletti/Monica Seccombe/Joseph Weiler (Hrsg.), *Integration Through Law: Methods, Tools and Institutions. Political Organs, Integration Techniques and Judicial Process*. Berlin: Walter De Gruyter, 3–110.
- Kritsantonis, Nicos D., 1998: Greece: The Maturing of the System. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell, 504–528.
- Krück, Hans, 1997: Der Gerichtshof (Artikel 169). In: Hans von der Groeben/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*. Baden-Baden: Nomos, 4/494–522.
- Laspina, Antonio/Giuseppe Sciortino, 1993: Common Agenda, Southern Rules: European Integration and Environmental Change in the Mediterranean States. In: J. Duncan Liefferink/Philip D. Lowe/Arthur P.J. Mol (Hrsg.), *European Integration and Environmental Policy*. London: Belhaven Press, 217–236.

- Ladrech, Robert, 2001: *Europeanisation and Political Parties: Towards a Framework for Analysis*. Queen's Papers on Europeanization 2/2001. Belfast: Queen's University of Belfast, Institute of European Studies.
- Lampinen, Risto/Petri Uusikylä, 1998: Implementation Deficit: Why Member States Do Not Comply with EU Directives? In: *Scandinavian Political Studies* 21, 231–251.
- Lecher, Wolfgang, 1993: Das französische Arbeitsbeziehungssystem – und was uns das angeht. In: *WSI Mitteilungen* 46(7), 421–429.
- Lefresne, Florence, 1999: *Place des jeunes sur le marché du travail en France: une approche sectorielle*. Paris: Institut de Recherches Economiques et Sociales.
- Leiber, Simone, 2003: *Nationale Sozialpartnerschaft und soziales Europa. Eine ländervergleichende Studie über die Umsetzung und Anwendung arbeitsrechtlicher EU-Richtlinien unter besonderer Berücksichtigung von Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich, Luxemburg und Italien*. Dissertation, Heidelberg: Universität Heidelberg.
- Leiber, Simone, 2005: *Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft. Politik – Verbände – Recht. Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, Band 3*. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 53. Frankfurt a.M.: Campus, 2005.
- Lequesne, Christian, 1993: *Paris–Bruxelles: Comment se fait la politique européenne de la France*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- , 1996: Union européenne et coordination gouvernementale: Quid novi en France? In: François D'Arcy/Luc Rouban (Hrsg.), *De la Ve république à l'Europe: Hommage à Jean-Louis Quermonne*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 259–278.
- Lessenich, Stephan, 1995: *Wohlfahrtsstaat, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in Spanien: Eine exemplarische Analyse postautoritären Wandels*. Opladen: Leske + Budrich.
- Lessenich, Stephan/Ilona Ostner (Hrsg.), 1998: *Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Letablier, Marie-Thérèse, 2002: Kinderbetreuungspolitik in Frankreich und ihre Rechtfertigung. In: *WSI Mitteilungen* 55(3), 169–175.
- Levy, Roger, 2000: *Implementing European Union Public Policy*. Cheltenham: Elgar.
- Lewis, Jeffrey, 1998: *Constructing Interests: The Committee of Permanent Representatives and Decision-Making in the European Union*. Dissertation Thesis. Madison: University of Wisconsin-Madison.
- Lijphart, Arend, 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.
- Lipsky, Michael, 1978: Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head. In: Walter Burnham/Matha Weinberg (Hrsg.), *American Politics and Public Policy*. Cambridge, MA: MIT Press, 391–401.
- Ludlow, Peter, 1991: The European Commission. In: Robert O. Keohane/Stalney Hoffmann (Hrsg.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder, CO: Westview, 85–132.

- Lyon-Caen, Antoine, 1999: France. In: Commission of the European Communities (Hrsg.), *The Regulation of Working Conditions in the Member States of the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Majone, Giandomenico, 2002: Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity. In: *European Law Journal* 8, 319–339.
- Majone, Giandomenico/Aaron Wildavsky, 1978: Implementation as Evolution. In: Howard Freeman (Hrsg.), *Policy Studies Review Annual 1978*. Beverly Hills: Sage, 103–117.
- March, James G./Johan P. Olsen, 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Markou, Christos/George Nakos/Nikolaos Zahariadis, 2001: Greece: A European Paradox. In: Eleanor E. Zeff/Ellen B. Pirro (Hrsg.), *The European Union and the Member States*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 217–233.
- Marks, Gary/Liesbet Hooghe/Kermit Blank, 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 341–378.
- Martin, Lisa L., 1995: The Influence of National Parliaments on European Integration. In: Barry Eichengreen/Jeffrey Frieden/Jürgen von Hagen (Hrsg.), *Politics and Institutions in an Integrated Europe*. Berlin: Springer, 65–92.
- Martínez Lucio, Miguel, 1998: Spain: Regulating Employment and Social Fragmentation. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell, 426–458.
- Mayntz, Renate, 1977: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. In: *Die Verwaltung* 10, 51–66.
- , 1983: Implementation von regulativer Politik. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II: Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 50–74.
- Mazey, Sonia, 1988: European Community Action on Behalf of Women: The Limits of Legislation. In: *Journal of Common Market Studies* 27, 63–84.
- , 1998: The European Union and Women's Rights: From the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda? In: *Journal of European Public Policy* 5, 131–152.
- Mbye, Heather A.D., 2001: Why National States Comply with Supranational Law: Explaining Implementation Infringements in the European Union 1972–1993. In: *European Union Politics* 2, 259–281.
- 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*. London: Sage, 277–373.
- Mény, Yves/Pierre Muller/Jean-Louis Quermonne (Hrsg.), 1996: *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*. London: Routledge.
- Miles, Lee, 2001: Developments in the Member States. In: *Journal of Common Market Studies* 39, 139–156.

- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 2002: *Circulaire N°9 DRT, relative au travail de nuit*. Service d'informations du public, Bureau de la durée et de l'aménagement du temps de Travail NC 2.
- Moe, Terry, 1984: The New Economics of Organization. In: *American Journal of Political Science* 28, 739–777.
- Molina, Ignacio, 2000: Spain. In: Hussein Kassim/B. Guy Peters/Vincent Wright (Hrsg.), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press, 114–140.
- Morata, Francesc, 1996: Spain. In: Dietrich Rometsch/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press, 134–154.
- Moravcsik, Andrew, 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-governmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 473–523.
- Morgan, Kimberly J., 2002: Forging the Frontiers between State, Church, and Family: Religious Cleavages and the Origins of Early Childhood Education and Care Policies in France, Sweden, and Germany. In: *Politics and Society* 30, 113–148.
- Moschonas, Gerassimos, 2001: The Path of Modernization: PASOK and European Integration. In: *Journal of Southern Europe and the Balkans* 3, 11–24.
- Nugent, Neill, 2001: *The European Commission*. Houndmills: Palgrave.
- OECD, 2001: *Labour Force Statistics 1980–2000*. Paris: OECD.
- Olsen, Johan P., 2002: *Towards a European Administrative Space?* ARENA Working Papers 02/26. Oslo: Advanced Research on the Europeanization of the Nation-State.
- Owen, Barry, 2000: France. In: J.A. Chandler (Hrsg.), *Comparative Public Administration*. London: Routledge, 50–74.
- 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*. London: Sage, 163–229.
- Pérez, Sofia A., 2000: Social Pacts in Spain. In: Giuseppe Fajertag/Philippe Pochet (Hrsg.), *Social Pacts in Europe. New Dynamics*. Brussels: European Trade Union Institute & Observatoire social européen, 343–364.
- Pérez-Díaz, Víctor/Juan Carlos Rodríguez, 1995: Inertial Choices: An Overview of Spanish Human Resources, Practices and Policies. In: Richard Locke/Thomas Kochan/Michael Piore (Hrsg.), *Employment Relations in a Changing World*. Cambridge, MA: MIT Press, 165–196.
- Petmesidou, Maria, 2001: Employment and Labor Market Policies in South Europe. In: Martin Kohli/Mojca Novak (Hrsg.), *Will Europe Work?* London: Routledge, 73–91.
- Petroglou, Panayota, 2000: *Good Practices for Reconciling Family Life and the Career*. Athens: KETHI, Research Center for Gender Equality.
- Pierson, Paul, 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis. In: *Comparative Political Studies* 29, 123–163.

- PLS Ramboll Management, 2002: *Spezialisierte Stellen zur Förderung der Gleichstellung und/oder zur Bekämpfung von Diskriminierung. Zusammenfassung*. Brüssel: Generaldirektorat Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten der Europäischen Kommission.
- Pollack, Mark A., 1997: The Commission as an Agent. In: Neill Nugent (Hrsg.), *Studies of the European Commission*. Houndmills: Macmillan, 109–128.
- 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.
- Pridham, Geoffrey/Michelle Cini, 1994: Environmental Standards in the European Union: Is there a Southern Problem? In: Michael Faure/John Vervaele/A. Waele (Hrsg.), *Environmental Standards in the EU in an Interdisciplinary Framework*. Antwerpen: Maklu, 251–277.
- Przeworski, Adam/Henry Teune, 1985: *The Logic of Comparative Social Inquiry*. 2. Auflage. Malabar: Krieger.
- Putnam, Robert D./Robert Leonardi/Raffaella Nanetti, 1993: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Quintanilla Navarro, Raquel Yolanda, 1999: La adaptación del Ordenamiento interno español al Derecho comunitario en materia de contratos de trabajo a tiempo parcial. In: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 71–81.
- QUIT-UAB, 1998: *Negotiations Start on Improvement of Part-time Work*. EIROnline Document ES9807280N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Radaelli, Claudio M., 2000: Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. In: *European Integration Online Papers* 4. Wien: European Community Studies Association Austria. <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>>
- Ragin, Charles C., 1989: Introduction to Qualitative Comparative Analysis. In: Kriss A. Drass/Charles C. Ragin (Hrsg.), *Qualitative Comparative Analysis*. Evanston: Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University, 299–319.
- Ramsey, Lynn E., 1996: The Copy Out Technique: More of a »Cop Out« than a Solution. In: *Statute Law Review* 17, 218–228.
- 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.
- Richardson, Jeremy J., 1996: Eroding EU Policies: Implementation Gaps, Cheating and Re-Steering. In: Jeremy J. Richardson (Hrsg.), *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge, 278–294.
- Richthofen, Wolfgang Freiherr von, 2002: *Labour Inspection. A Guide to the Profession*. Geneva: International Labour Organization.

- Risse, Thomas, 1999: International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area. In: *Politics & Society* 27, 529–559.
- Risse, Thomas, 2000: »Let's Argue!«: Communicative Action in World Politics. In: *International Organization* 54, 1–39.
- 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: Cornell University Press, 1–20.
- Rivero González, Manuel/Deborah Heredia Benot, 1995: The Case of Spain. In: Spyros A. Pappas (Hrsg.), *National Administration Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 187–226.
- Rodríguez-Pinero Royo, Miguel C., 1999: The Impact of the Working Time Directive on Spanish Labour Law. In: Yota Kravaritou (Hrsg.), *The Regulation of Working Time in the European Union: Gender Approach*. Brussels: Peter Lang, 203–220.
- Rodríguez-Pinero, Miguel, 2000: El deber del empresario de informar al trabajador de sus condiciones de trabajo. In: *Relaciones Laborales* 16, 15–42.
- Rodriguez-Sanudo, Fermin, 1997: Spain. In: Roger Blanpain/Eberhard Köhler/Jacques Rojot (Hrsg.), *Legal and Contractual Limitations to Working Time in the European Union*. Leuven: Peeters Press, 603–640.
- Rojot, Jaques, 1997: France. In: Roger Blanpain/Eberhard Köhler/Jacques Rojot (Hrsg.), *Legal and Contractual Limitations to Working Time in the European Union*. Leuven: Peeters Press, 295–332.
- Royo, Sebastián, 2002: »A New Century of Corporatism?« Corporatism in Spain and Portugal. In: *West European Politics* 25, 77–104.
- Ruß, Sabine, 2000: Der Französische Senat: Die Schildkröte der Republik. In: Gisela Riescher/Sabine Ruß/Christoph M. Haas (Hrsg.), *Zweite Kammer*. München: Oldenbourg, 236–254.
- Sabatier, Paul A., 1986: What Can We Learn from Implementation Research? In: Franz-Xaver Kaufmann/Giandomenico Majone/Vincent Ostrom (Hrsg.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector: The Bielefeld Interdisciplinary Project*. Berlin: De Gruyter, 313–326.
- Sauron, Jean-Luc, 1995: *L'application du droit de l'Union européenne en France*. Paris: Documentation française.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.
- , 1999: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Susanne K., 1999: *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000: Only an Agenda Setter? The European Commission's Power Over the Council of Ministers. In: *European Union Politics* 1, 37–61.

- , 2002: *Die Folgen der europäischen Integration für die Bundesrepublik Deutschland: Wandel durch Verflechtung*. MPIfG Discussion Paper 02/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schmidt, Vivien A., 1999a: The Changing Dynamics of State-Society Relations in the Fifth Republic. In: *West European Politics* 22, 141–165.
- , 1999b: 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.
- , 2002: Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment. In: *Journal of European Public Policy* 9, 894–912.
- Schmitter, Philippe C., 1995: Organized Interests and Democratic Consolidation in Southern Europe. In: Richard Gunther/Nikiforos Diamandouros/Hans-Jürgen Puhle (Hrsg.), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 284–314.
- Schuster, Thomas, 2000: Die Entwicklung von Sozialstandards am Beispiel des Mutterschaftsurlaubes und Mutterschaftsgeldes: Ein europäischer Vergleich. In: Hilmar Schneider (Hrsg.), *Europas Zukunft als Sozialstaat: Herausforderungen der Integration*. Baden-Baden: Nomos, 125–144.
- Schwarze, Jürgen/Ulrich Becker/Christina Pollack, 1993: *Die Implementation von Gemeinschaftsrecht: Untersuchungen zur Gesetzgebungs- und Verwaltungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten*. Baden-Baden: Nomos.
- Secretaria Confederal de la Mujer CC.OO., 1999: *Valoraciones y propuesta sindicales a la Ley 39/1999 de 5 de noviembre para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras (BOE 6-11-1999)*. Madrid: Comisiones Obreras.
- Secretariat-General, 2002: *General Report 2001*. Brussels: European Commission.
<<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/2001/index.htm>>
- , 2003: *General Report 2002*. Brussels: European Commission.
<<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/2002/index.htm>>
- , 2004: *General Report 2003*. Brussels: European Commission.
<<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/2003/index.htm>>
- Seferiades, Seraphim, 2003: The European Employment Strategy Against a Greek benchmark: A Critique. In: *European Journal of Industrial Relations* 9, 189–203.
- Shapiro, Martin, 1999: Implementation, Discretion and Rules. In: John A.E. Vervaele (Hrsg.), *Compliance and Enforcement of Community Law*. Den Haag: Kluwer, 27–34.
- , 2002: Judicial Delegation Doctrines: The US, Britain, and France. In: *West European Politics* 25, 173–199.
- Siedentopf, Heinrich/Jacques Ziller (Hrsg.), 1988: *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*. London: Sage.
- Smismans, Stijn, 2001: *The Legitimacy of Social Partner's Participation in European Occupational Health and Safety Policy*. Konferenzbeitrag. ECPR Joint Sessions of Workshops, Grenoble, 6.–11.4.2001.
- Södermann, Jacob, 2001: *Der Bürger, das Rechtsstaatsprinzip und die Offenheit*. Konferenzbeitrag. Europarechtskonferenz, Stockholm, 10.–12.6.2001.

- Sotiropoulos, Dimitrios A., 1995: *The Remains of Authoritarianism: Bureaucracy and Civil Society in Post-Authoritarian Greece*. Instituto Juan March Working Paper 1995/66. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- , 2004: Southern European Bureaucracies in Comparative Perspective. In: *West European Politics* 27, 405–422.
- Soumeli, Eva, 1998a: *Bill on Regulation of Labour Relations*. EIROnline Document GR 9807181F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1998/07/Feature/GR9807181F.html>> (28.7.1998)
- , 1998b: *Presidential Decree Proposed to Implement Working Time Directive*. EIROnline Document GR9808186N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1998/08/InBrief/GR9808186N.html>> (28.8.1998)
- , 2000: *SEV Criticises New Draft Bill on Employment*. EIROnline Document GR0012194F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/12/Feature/GR0012194F.html>> (28.12.2000)
- , 2002: *Concern over Accidents at Work*. EIROnline Document GR0211103F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/11/Feature/GR0211103F.html>> (21.11.2002)
- , 2003: *New Legislation on Health and Safety at Work*. EIROnline Document GR0303102F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2003/03/Feature/GR0303102F.html>> (1.4.2003)
- Spanou, Calliope, 1998: European Integration in Administrative Terms: A Framework for Analysis and the Greek Case. In: *Journal of European Public Policy* 5, 467–484.
- , 2000: Greece. In: Hussein Kassim/B. Guy Peters/Vincent Wright (Hrsg.), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press, 161–181.
- Spyropoulos, Georges, 2000: Greece: Difficulty in Putting the New Regulatory Framework into Practice. In: *TUTB Newsletter* 14, 3–4.
- Stephanou, Constantin/Anargyros Passas, 1997: Grèce. In: Joël Rideau (Hrsg.), *Les Etats Membres de l'Union Européenne*. Paris: LGDJ, 239–261.
- Stone Sweet, Alec/James A. Carporaso, 1998: From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration. In: Wayne Sandholtz/Alec Stone Sweet (Hrsg.), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 92–133.
- Sverdrup, Ulf, 2002: Europeanization and Implementation of Community Legislation – A Nordic Model? Konferenzbeitrag. ECPR Joint Sessions of Workshops, Turin, 22.–27. März 2002.
- , 2003: *Compliance and Styles of Conflict Management*. ARENA Working Paper 08/3. Oslo: Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-State.
- Szukala, Andrea, 1998: Europäische Mehrebenengesetzgebung und nationale Non-Compliance: Die französische Nationalversammlung zwischen Selbstbehauptung und institutioneller Anpassung. In: Stefanie Pfahl et al. (Hrsg.), *Institutionelle Herausforderungen im Neuen Europa: Legitimität, Wirkung und Anpassung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 243–274.

- Szukala, Andrea/Olivier Rozenberg, 2001: The French Parliament and the EU: Progressive Assertion and Strategic Investment. In: Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos, 223–250.
- Tallberg, Jonas, 2002: Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union. In: *International Organization* 56, 609–643.
- , 2003: *European Governance and Supranational Institutions. Making States Comply*. London: Routledge.
- Tömmel, Ingeborg, 1994: *Staatliche Regulierung und europäische Integration: Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*. Baden-Baden: Nomos.
- , 2000: Jenseits von Regulativ und Distributiv: Policy-Making in der EU und die Transformation von Staatlichkeit. In: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Wie problem-lösungsfähig ist die EU? Regieren im Europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos, 165–187.
- 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.
- Treib, Oliver, 2004: *Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien. Politik – Verbände – Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, Band 1*. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 51. Frankfurt a.M.: Campus, 2004.
- Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism. In: *British Journal of Political Science* 25, 289–325.
- , 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Sage.
- Tsinisizelis, Michael, 1996: Greece. In: Dietrich Rometsch/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press, 216–252.
- Tuchsirer, Carole/Catherine Vincent, 2001: *Espagne. La politique contractuelle avec les 35 heures*. Chroniques internationales de l'IRES 54. Paris: IRES.
- Valdeolivas García, Yolanda, 1999: Las directivas como instrumento de política social y su relación con el ordenamiento laboral español. In: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 53–110.
- Valiente, Celia, 1998: An Overview of the State of Research on Women and Politics in Spain. In: *European Journal of Political Research* 2, 459–474.
- Valverde, Antonio Martin, 1999: Spain. In: Michael Gold/Manfred Weiss (Hrsg.), *Employment and Industrial Relations in Europe*. London: Kluwer Law International, 13–44.
- 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, 371–398.

- Vincent, Catherine, 2002: *Government Issues Assessment of 35-hour Week Legislation*. EIROOnline Document FR0210106F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/10/Feature/FR0210106F.html>> (24.10.2002)
- Vogel, Laurent, 1994: *Prevention at the Workplace: An Initial Review of How the 1989 Community Framework Directive Is Being Implemented*. Brussels: European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety.
- , 1997: The Transposition of Directive 92/85/EEC on the Safety and Health of Pregnant Workers, and Workers Who Have Recently Given Breastfeeding (I). In: *European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety Newsletter* 6, 8–13.
<<http://www.etuc.org/tutb/uk/pdf/1997-06-p08-13.pdf>>
- , 1998: The TUTB Observatory on the Application of the European Directives: A Preliminary Assessment. In: *TUTB Newsletter* 8, 4–17.
- , 2003: Preventive Services in the European Union – Fighting a Losing Battle? In: *TUTB Newsletter* 21, 20–37.
- Waarden, Frans van, 1999: European Harmonization of National Regulatory Styles. In: John A.E. Vervaele (Hrsg.), *Compliance and Enforcement of Community Law*. Den Haag: Kluwer, 95–124.
- Wallace, Helen, 1984: Implementation Across National Boundaries. In: David Lewis/Helen Wallace (Hrsg.), *Policies into Practice. National and International Case Studies in Implementation*. New York: St. Martin's Press, 129–143.
- Weiler, Joseph H.H., 1988: The White Paper and the Application of Community Law. In: Roland Bieber et al. (Hrsg.), 1992: *One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy*. Baden-Baden: Nomos, 337–358.
- , 1991: The Transformation of Europe. In: *Yale Law Journal* 108, 2403–2483.
- Weiss, Manfred, 1995: Die Umsetzung der Richtlinie über Europäische Betriebsräte. In: *Arbeit und Recht* 43, 438–444.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1980: *Politikimplementation: Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen*. Königstein/Ts.: Anton Hain.
- Woldendorp, Jaap/Hans Keman/Ian Budge, 2000: *Party Government in 48 Democracies (1945–1998)*. Dordrecht: Kluwer.
- Wolf, Dieter, 2002: »Nicht Input, sondern Output, nicht Supply-Side, sondern Demand-Side«: Zur Veränderung der Einflusslogik von gesellschaftlichen Interessen im Mehrebenensystem der EU. Konferenzbeitrag. »Interessendurchsetzung im Mehrebenensystem«: Tagung des DFG-Schwerpunkts Regieren in der Europäischen Union, Mannheim/Ludwigshafen, 4.–5. Juli 2002.
- Young, Oran R., 1979: *Compliance and Public Authority. A Theory with International Applications*, Resources of the Future. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Zervakis, Peter, 1999: Das politische System Griechenlands. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, 637–672.

- Zervakis, Peter/Nikos Yannis, 2001: The Parliament of Greece. Slow but Constant Moves Towards European Integration. In: Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos, 147–171.
- Zürn, Michael/Jürgen Neyer, 2005: Conclusions – The Conditions of Compliance. In: Michael Zürn/Christian Joerges (Hrsg.), *Law and Governance in Postnational Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 183–217.

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 Gesundheitssysteme
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 Erfolgsbedingungen
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 Lehbruch (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 Steuer-
harmonisierung 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

Steffen Ganghof, Philip Manow (Hg.)

Mechanismen der Politik

Strategische Interaktion im deutschen

Regierungssystem

2005. 277 Seiten

Miriam Hartlapp

**Die Kontrolle der nationalen
Rechtsdurchsetzung durch die**

Europäische Kommission

2005. 254 Seiten

Lothar Krempel

Visualisierung komplexer Strukturen

Grundlagen der Darstellung

mehrdimensionaler Netzwerke

2005. 216 Seiten