

Einleitung

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

Gerda Falkner

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1 Die Qualität der sozialpolitischen EU-Standards

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

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

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

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

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

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

7 Zum Beispiel statt einem Monat Elternurlaub drei Monate.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Die Qualität der Umsetzung und Anwendung von EU-Sozialrichtlinien

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

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

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

25 Siehe hierzu schon früh Weiler (1988).

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

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

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

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

1.3 Freiwillige Veränderungen im Rahmen des verbleibenden nationalen Gestaltungsspielraumes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Angleichung auf dem Wege des Fortschritts?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Zur Forschungsgruppe: Gemeinschaft und Autonomie in der praktischen Europaforschung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die drei Untersuchungen geben also spannende Antworten auf folgende Fragen:

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

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

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

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

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

Literatur

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

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