

EG-Richtlinien als soziales Korrektiv im
europäischen Mehrebenensystem? Eine
Problemskizze und potentielle
Wirkungsmuster

von

Gerda Falkner

Institut für Höhere Studien, Wien

Miriam Hartlapp

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Simone Leiber

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Oliver Treib

Institut für Höhere Studien, Wien

Eine leicht überarbeitete Fassung dieses Papiers ist erschienen in:

Adrienne Héritier/Fritz W. Scharpf/Michael Stolleis (eds.), *European and International Regulation after the Nation State: Different Scopes and Multiple Levels*. Baden-Baden: Nomos, 2004, 115-138.

1. Einleitung

Die Sozialpolitik ist von den Bedingungen der zunehmenden Internationalisierung in besonderem Maße betroffen, denn es „vermindert sich nun auch die unterstellte Kongruenz zwischen der territorialen Erstreckung nationalstaatlicher Regelungskompetenzen und der Reichweite faktisch genutzter sozio-kultureller und ökonomischer Kommunikations-Interaktions- und Mobilitätschancen“ (Konferenzoutline MPG 2000+ vom Dezember 2000). Während diese Rahmenumstände trans- oder supranationale Aktivität nahe legen, machen die national sehr unterschiedlichen Regulierungs- und Finanzierungsmuster in der Sozialpolitik letztere allerdings in der Praxis äußerst schwierig.

Seit den 1970er Jahren ist die EG nichtsdestotrotz in zunehmendem Maße sozialpolitisch aktiv geworden. Dies brachte im regulativen Bereich vor allem Freizügigkeitsverordnungen (siehe Graser in diesem Band) und arbeitsrechtliche EG-Richtlinien, welche die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten einander näher bringen sollen. Die Regulierung von Arbeitsbedingungen durch die EG ist im Rahmen des vorliegenden Bandes von besonderem Interesse, da es hier nicht (wie etwa bei der Sozialversicherungs koordinierung zur Absicherung der Wanderarbeitnehmer) um einen genuin transnationalen Problembereich geht. Es stehen sich vielmehr im Arbeitsrecht nationale und supranationale Bestimmungen gegenüber (sowie internationale, die aber weitaus geringeren Verbindlichkeits- und Wirkungsgrad haben als die europäischen Vorschriften). Die „nature of the relationship among the numerous cross-boundary rules“ (Konferenzoutline MPG 2000+ für Februar 2002: 2) ist in diesem Falle keine widersprüchliche oder rivalisierende, sondern – jedenfalls von der rechtlichen Anlage her – eine komplementäre. Zu den auf nationaler Ebene voll entfalteteten (wenngleich keineswegs einheitlichen) Arbeitsrechtssystemen kommen in Einzelbereichen Richtlinien der EG. Diese geben zwar Mindeststandards verbindlich vor, nach oben darf aber weiterhin abgewichen werden (Artikel 137 EGV).

Trotz dieser auf den ersten Blick einfachen Arbeitsteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene stellt sich in der Praxis eine Fülle von Fragen in Hinblick auf intendierte und andere Interferenzen: Welche Folgen haben die EG-Vorschriften in arbeitsrechtlichen Richtlinien¹ ganz konkret in den einzelnen Mitgliedstaaten? Erfolgen die Anpassungen überhaupt, und wie werden sie kontrolliert und durchgesetzt? Kommt es zu signifikanten

¹ Es ist wichtig zu betonen, dass wir nur hierzu Aussagen machen können, nicht etwa zu den sozialpolitischen Auswirkungen der europäischen Integration ganz allgemein (hier müsste etwa auch der Einfluß auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungslage sowie die Auswirkung von Nicht-Intervention auf EG-Ebene einbezogen werden).

Anhebungen der nationalen Standards, oder lassen sich nur leichte und materiell betrachtet unbedeutende Anpassungen beobachten? Gehen die Länder mit höheren Standards in Richtung der Mindeststandards nach unten, obwohl rein rechtlich Absenkungen infolge einer EG-Richtlinie verboten sind?

2. Das Projekt

Trotz der evidenten Vielzahl von theoretisch wie praktisch-politisch bedeutsamen Problemstellungen ist der praktische Effekt der arbeitsrechtlichen EG-Richtlinien bislang noch nicht systematisch und vergleichend überprüft worden. Daher hat sich eine Arbeitsgruppe am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung zum Ziel gesetzt, den jeweiligen Anpassungsbedarf und die konkreten Folgen von sechs verschiedenen Richtlinien für alle Mitgliedstaaten der EU empirisch zu erheben.

Die fünf zentralen Forschungsfragen des Projekts betreffen sowohl die europäische als auch die nationale Ebene, denn im Rahmen der Implementation von EG-Richtlinien sind wichtige Schritte auf beiden erforderlich.

Die *erste Forschungsfrage* zielt auf die Qualität der Standards der EU-Sozialrichtlinien im Vergleich zu den nationalen Standards ab. An dieser Stelle des Projektes geht es um eine Bewertung der in den Richtlinien enthaltenen Standards, bestimmt durch die Höhe des Anpassungsbedarfs. Dieser wird anhand der Größe der Veränderungen bemessen, die durch die neuen Richtlinien in den Mitgliedstaaten prinzipiell notwendig sind (vorerst noch unabhängig von der praktisch vollzogenen Anpassung). Vom Blickpunkt der politikwissenschaftlichen Integrationstheorien her ist dabei auch von Interesse, ob Richtlinien, die auf Grundlage von einstimmigen Beschlussverfahren im EG-Ministerrat verabschiedet wurden, weniger Anpassungsbedarf kreieren.²

Als erster Anhaltspunkt kann hier festgehalten werden, dass die unten dargelegte Vermehrung des EG-Sozialrechts in den 1990er Jahren auch von einem Wandel im Regulierungsstil begleitet war. Viele dieser Richtlinien enthalten Bestimmungen mit bloßem Empfehlungscharakter, Ausnahme- und Abweichungsmöglichkeiten, lange Umsetzungs-

² Dies steht vor allem nach intergouvernementalistischen Ansätzen zu erwarten, siehe etwa Moravcsik, 1993.

zeiträume und Sonderfristen für Problembereiche.³ Auch gibt es darin Standards, welche die zuvor schon existierenden in den meisten Mitgliedstaaten nicht überschreiten.

Obwohl die EG-Sozialrichtlinien damit Eigenschaften von „soft law“ besitzen und Ausdruck eines neuen, flexibleren Regierungsstils in Europa sind, ist auf Grundlage unserer zahlreichen Interviews in allen Mitgliedstaaten aber festzustellen, dass sie teilweise durchaus Anpassungsdruck in den Mitgliedstaaten schaffen. Signifikanter Veränderungsbedarf bestand etwa bei nationalen Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen (sogar Deutschland musste seinen gesetzlichen Mindesturlaub von drei auf vier Wochen erhöhen und die Referenzperiode für zulässige Überstunden verkürzen), Teilzeitarbeit (in Frankreich waren Arbeitsverhältnisse zwischen 32 und 39 Stunden zuvor aus Definitionsgründen aus den Schutzregelungen gefallen), Jugendarbeitsschutz (Dänemark musste die Altersgrenze für jugendliche Arbeitskräfte von 10 auf 13 Jahre anheben), Mutterschutz (viele Länder mussten teure arbeitsmedizinische Untersuchungen einführen) und Elternurlaub (der z.B. in Luxemburg, Irland und Großbritannien neu eingeführt werden musste). Erst kürzlich wurden zuvor von der Arbeitszeitrichtlinie ausgeschlossene Gruppen wie Ärzte in Ausbildung und Transportarbeiter einbezogen, was (zumindest nach den teils langen Übergangsfristen) ca. sieben Millionen zusätzlichen Arbeitskräften das wöchentliche Maximum von 48 Stunden (inklusive Überstunden) garantiert. Wie diese Beispiele zeigen, sind es entgegen häufigen Vorannahmen auch nicht nur ökonomisch weniger entwickelte Mitgliedstaaten, die ihre nationalen Standards quantitativ oder qualitativ (z. B. in Hinblick auf Grundsätze wie die Gleichbehandlung der Geschlechter) von Rechts wegen anpassen müssten.

Die *zweite Forschungsfrage* betrifft die Qualität der Umsetzung und Anwendung von EU-Sozialrichtlinien. In diesem Bereich geht es um die konkrete Rechtsbefolgung in der Praxis. Dabei ist erstens zu studieren, ob die Transposition (also die Umsetzung der EU-Vorgaben in nationale Gesetze) pünktlich und vollständig erfolgt, und welche Faktoren dies positiv beeinflussen können (z.B.: Beteiligung der betroffenen Interessengruppen, relativ kleiner und nicht kostenträchtiger nationaler Anpassungsbedarf, parteipolitische Ausrichtung der Regierung).

Darüber hinaus geht es um die Qualität des Vollzugs und der Anwendung beschlossenen Rechts. Denkbar ist, dass in einem Land pflichtgemäß transponiert wird, dass aber systematische Vollzugs- und Anwendungsdefizite bestehen. Letztlich können aber mangelhafte Transposition einer Richtlinie und mangelhafte Anwendung bzw. mangelhafter

³ Hierzu und zur quantitativen Entwicklung des EG-Sozialrechts erscheinen bald zwei weitere Papiere unseres Projektverbundes (http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/fo/multilevel_de.html#Proj5). Zu soft law im Bereich der Umweltpolitik, siehe etwa Knill and Lenschow, 2000 und Holzinger, Knill and Schäfer, 2002.

Vollzug zum selben Ergebnis (im Sinne mangelhafter umfassender EU-Rechtsbefolgung) führen.⁴

Ein *drittes Thema* sind die politischen Auseinandersetzungen im Prozess der Transposition von EG-Recht, also der Übersetzung in nationales Recht durch die nationale *polity*. Gibt es Einschätzungsunterschiede zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften in Hinblick auf Bedeutung und Kosten der Richtlinie? Gibt es Konflikte innerhalb der Administration eines Landes (z. B. Wirtschafts- gegen Sozialministerium), oder zwischen der Regierung und den Verbänden und/oder Parteien? Kann letztendlich eine Seite ihre Interessen im Zuge der Richtlinienumsetzung überwiegend durchsetzen?

Die *vierte Forschungsfrage* nimmt allfällige freiwillige Veränderungen im Rahmen des autonomen nationalen Gestaltungsspielraumes in den Blick. Um den Wandel im Regulierungsstil der EG-Sozialrichtlinien in Hinblick auf seine Bedeutung für die Problemlösungskapazität im Mehrebenensystem einschätzen zu können, gilt es auch die praktische Wirkung der unverbindlichen Bestimmungen zu analysieren. Kommt es auch bei Normen mit Empfehlungscharakter zur Anhebung von nationalen Standards? Wenn ja, welche Rahmenbedingungen können dafür ausschlaggebend sein? Andererseits: Kommt es angesichts dessen, dass die Richtlinien zumeist nur Mindestvorschriften definieren, auch zu Anpassung nach unten (in Bereichen, wo die nationalen Vorschriften zuvor strenger waren, also innerhalb des Erlaubten)?

All dies führt zur letztlich politisch relevantesten, *fünften Frage*: Danach, ob die EG-Sozialrichtlinien angesichts ihres oft „neo-voluntaristischen“ Charakters (Streeck 1995) letztlich überhaupt harmonisierend wirken. Kommt es in Anbetracht der insgesamt festzustellenden Ergebnisse bei Transposition, Vollzug und Anwendung de facto zu einer Angleichung der Situationen in verschiedenen Mitgliedstaaten? Können die EG-Richtlinien damit als eine gelungene Schnittstellenharmonisierung bezeichnet werden (Scharpf 1994)?

Aus der bestehenden Literatur zu Fragen der Europäisierung in den Mitgliedstaaten und der Implementation von EG-Richtlinien haben wir in einem pluri-theoretischen Ansatz verschiedene (teils konkurrierende) Hypothesen generiert, die auf der Basis von ca. 200 qualitativen Experteninterviews (mit Vertretern von Ministerien, Interessengruppen, Parteien, Arbeitsinspektoraten etc.) sowie der Analyse der Implementationsgesetze geprüft werden. Konkret für das Projekt ausgewählt wurden sechs arbeitsrechtliche EG-Sozialrichtlinien aus den frühen 1990er Jahren. Sie definieren Mindeststandards in den Bereichen Arbeitszeit, Elternurlaub, Teilzeitarbeit, Information über arbeitsvertragliche Bedingungen sowie zum Schutz von jugendlichen und schwangeren Arbeitskräften. Die rechtliche, politische und

⁴ Siehe hierzu schon früh Weiler, 1988.

praktische Bedeutung dieser Normen wird in allen fünfzehn EU-Mitgliedstaaten vergleichend untersucht.

Dieses Projekt wird erstmals erlauben, die Qualität des EG-Arbeitsrechts in ausgewählten Bereichen auf Grundlage der systematischen empirischen Analyse seiner Wirkung in allen Mitgliedstaaten fundiert einzuschätzen. Wir hoffen, daß die Ergebnisse nicht nur für die akademische Implementationsforschung und für die einschlägige sozialwissenschaftliche Theoriebildung von Relevanz sein werden. Auf der Basis unserer Analyse können nämlich im Endeffekt auch konkrete Empfehlungen für die erfolgreiche Politikgestaltung im europäischen Mehrebenensystem erarbeitet werden.

Bis dahin ist es jedoch noch ein weiter Weg, denn dieser Beitrag stammt aus einer Frühphase unserer Auswertung (geplanter Abschluss: Juni 2003). Er kann noch keine Endergebnisse quer über alle Richtlinien und Länder berichten, sondern wird einen knappen Überblick über den Bestand an arbeitsrechtlichen EG-Richtlinien geben (3) und einige Zwischenergebnisse zu qualitativen Aspekten bieten (4). Diese können hier allerdings vorerst nur beispielhaft diskutiert werden. Wie der abschließende Ausblick (5) ausführt, bleibt die konkrete Bedeutung und Verbreitung der einzelnen hier vorgestellten Muster erst zu etablieren.

3. Die Entwicklung arbeitsrechtlicher EG-Richtlinien im Überblick

Schon in der Frühphase der europäischen Integration wurden mit der sozialen Absicherung der Wanderarbeitnehmer und über die arbeitsmarktpolitischen Teilfinanzierungen des Europäischen Sozialfonds (ESF) gewisse sozialpolitische Schritte unternommen. Allerdings stellte die Freizügigkeit eine Begleitmaßnahme zur Marktöffnung (neben Kapital, Waren und Dienstleistungen auch für Arbeitskräfte) dar, und die Projektbezuschussung für die nationalen Arbeitsmarktverwaltungen über den ESF hatte damals kaum inhaltliche Steuerungseffekte. Auf ihrer Pariser Gipfelkonferenz 1972 hielten die Staats- und Regierungsoberhäupter der Mitgliedstaaten aber fest, dass wirtschaftliche Expansion kein Selbstzweck sein sollte, sondern dazu dienen müsse, die Lebensqualität und den Lebensstandard der Bevölkerung zu heben. In der Folge kam es zur Verabschiedung der ersten EG-Richtlinien über arbeitsrechtliche Standards (etwa Nichtdiskriminierung im Erwerbsleben, Arbeitnehmerschutz bei Insolvenz des Arbeitgebers oder Betriebsübergang etc.).

Seit 1975 verabschiedete die EG fast in jedem einzelnen Jahr arbeitsrechtliche Bestimmungen. Entgegen manchen Befürchtungen, dem Binnenmarktprogramm mit seinen Liberalisierungen werde gar keine soziale Dimension gegenübergestellt, waren die 1990er Jahre mit 57 % aller EG-Sozialrichtlinien das aktivste Jahrzehnt. Der Bestand an national zu

implementierenden und zu befolgenden EG-Richtlinienbeschlüssen (inklusive Ausdehnungen und Änderungen) stieg bis Ende 2000 auf insgesamt 71.

Innerhalb dessen lassen sich drei maßgebliche Bereiche unterscheiden: *Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz* umfasste Ende 2000 ganze 26 Richtlinien (daneben 10 Änderungen bzw. Ausdehnungen). Der zweitwichtigste Bereich der Mindeststandardsetzung in der EG-Sozialpolitik ist jener der (sonstigen) *Arbeitsbedingungen* mit 17 neuen Richtlinien und 8 Änderungen bzw. Ausdehnungen. Schließlich folgt die *Nichtdiskriminierung und Geschlechtergleichstellung* mit 8 Richtlinien und 2 Änderungen/Ausdehnungen. Die große quantitative Bedeutung des technischen Arbeitsschutzes beruht darauf, dass auf Grundlage einer Rahmenrichtlinie⁵ aus dem Jahr 1989 in schneller Abfolge bislang 15 Einzelrichtlinien verabschiedet wurden. Sie legen Mindestnormen z.B. in Hinblick auf Bildschirmarbeit, persönliche Schutzausrüstungen oder biologische Arbeitsstoffe fest. Dazu kamen noch Einzelrichtlinien zur älteren Rahmenrichtlinie zum Schutz der Arbeitnehmer vor Gefährdung durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe.⁶

Dass dieses Subfeld der EG-Sozialpolitik eine dermaßen rasante Entwicklung erlebte, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass ab Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte Mitte 1987 mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden konnte. Damit wurde der Bereich „Sicherheit und Gesundheitsschutz“ nicht nur beispielgebend für spätere Verfahrensreformen in weiteren Subfeldern der EG-Sozialpolitik, sondern auch zum Hauptfeld für das so genannte Vertragsgrundlagenspiel (Rhodes 1995; Rhodes 1998): Da nur der einschlägige Artikel 118a EWGV Mehrheitsvoten im Ministerrat erlaubte, stützte die Kommission in der Folge auch solche Richtlinienvorschläge auf diese Bestimmung, die eher allgemeine Arbeitsbedingungen als Sicherheits- und Gesundheitsschutzaspekte im engsten Sinne betrafen. Im Fall der Klage

⁵ Zur Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, Amtsblatt Nr. L 183 vom 29/06/1989 S. 0001 – 0008.

⁶ Richtlinie 80/1107/EWG des Rates vom 27. November 1980 zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit, Amtsblatt Nr. L 327 vom 03/12/1980 S. 0008 – 0013.

Großbritanniens gegen die Arbeitszeitrichtlinie⁷ erklärte der EuGH dies letztlich sogar explizit für rechtmäßig.⁸

Auf Basis der durchaus eindrucksvollen quantitativen Entwicklung des EG-Arbeitsrechts gilt es nunmehr, die konkreten praktischen Folgen dieser Regulierungsform auf nationaler Ebene abzuschätzen.

4. Das Zusammenspiel von europäischen Richtlinien und nationalen Regeln im Arbeitsrecht

In Erwartung späterer quantitativer Ergebnisse des laufenden Projekts sollen an dieser Stelle einige potentielle Wirkungsmuster von EG-Richtlinien analytisch unterschieden und anhand von Beispielen diskutiert werden (4.1). In der Folge werden Spezifika der Regulierung in Form von EG-Richtlinien im europäischen Mehrebenensystem unterstrichen, die etwa in Bundesstaaten oder im internationalen System nicht oder weniger stark ausgeprägt vorkommen (4.2).

4.1. Wirkungsmuster von EG-Richtlinien

a) Lokomotivfunktion

Mit diesem Bild bezeichnen wir einen möglichen Effekt von EG-Richtlinien in progressive Richtung, bei dem nicht nur eine Anpassung an in der Richtlinie enthaltene höhere Standards stattfindet (bzw. ist dies auch gar nicht unbedingt nötig, falls die Richtlinie für das jeweilige Land gar keine Neuerung bringt). Hier geht es um eine zusätzliche *freiwillige Weiterentwicklung* im Land, die von der Richtlinie ausgelöst oder befördert wird.

Ein Beispiel für diesen Effekt ist die weit reichende Reaktion Griechenlands auf die EG-Vorgaben im Bereich des technischen Arbeitsschutzes. Diese stellten für Griechenland insgesamt eine erhebliche Innovation dar: „In Deutschland hat man gesagt, wir müssen das anpassen und schauen, ob die Anpassung besser ist, als unser Gesetz. In Griechenland hatten wir kein Gesetz, also brauchen wir keine Anpassung, aber das ist die totale Anpassung“

⁷ Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, Amtsblatt Nr. L 307 vom 13/12/1993 S. 0018 – 0024.

⁸ Urteil des Gerichtshofes vom 12. November 1996. Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland gegen Rat der Europäischen Union. Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung - Nichtigkeitsklage. Rechtssache C-84/94. Sammlung der Rechtsprechung 1996 Seite I-5755.

(Interview GR5: 543-548). Die Umsetzung erfolgte aber weitergehend als von der Richtlinie explizit verlangt, und es wurden Hunderte von neuen Arbeitsinspektoren ausgebildet und sogar ein neuer Studiengang eingeführt (Interview GR 5).⁹

b) Leuchtturmfunktion

Eine empirisch besonders schwer zu beantwortende Frage ist, ob die EG-Richtlinien eine schützende Wirkung haben, die über ihren materiellen Geltungsbereich hinaus reicht. So steht ein Leuchtturm zwar selbst nur auf einem räumlich sehr begrenzten Fundament, er kommt aber durch seine Ausstrahlung in einem sehr großen Umfeld zur Geltung. Es wäre, um dem Bild zu folgen, möglich, dass die EG-Richtlinien einen Effekt haben, der weit über ihre eigenen punktuellen Mindeststandards hinaus reicht und auch quasi benachbarte nationale Standards vor Abbau schützt(e).

Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass in den 1980er Jahren die Frage einer „sozialpolitische Gestaltungslücke“ im Zentrum wissenschaftlicher und politischer Debatten stand: Während die EG in vielen relevanten Bereichen nicht handlungsbefugt und/oder nicht politisch entscheidungsfähig war, standen die Mitgliedstaaten infolge offener Wirtschaftsgrenzen im verschärften ökonomischen Wettbewerb und konnten überdies eine Reihe von Instrumenten aufgrund des EG-Wettbewerbsrechts nicht mehr zum Einsatz bringen. Damit bestand die Gefahr (Tálos 1989; Streeck 1991), dass sie unilateral dem Kostendruckargument nachgeben und Sozialabbau betreiben würden, um ihre Marktposition zu verbessern.¹⁰ Dieses Szenario eines wohlfahrtsstaatlichen Unterbietungswettbewerbs wurde auch mit dem (allerdings in der Literatur uneinheitlich verwendeten) Begriff des sozialen Dumpings bezeichnet (Falkner 1993), vergleichbare Entwicklungen wurden aber beispielsweise auch für die Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik befürchtet. Zwar bestehen trotz Binnenmarkt (und heute auch Wirtschafts- und Währungsunion) weiterhin nicht zu unterschätzende nationale Spielräume im Sozialbereich (für unterschiedliche Dynamiken je nach spezifischer Interventionsform vgl. Scharpf 1997b; Scharpf 1997a; Scharpf 1997c). Aber: Im verschärften Wettbewerb im EG-Binnenmarkt (innerhalb dessen die EG-Länder ja den ganz überwiegenden Teil ihrer Exporte tätigen) zahlen sich überdurchschnittliche

⁹ Natürlich ist festzuhalten, dass die „Lokomotivfunktion“ auf legislativer Ebene nicht immer unbedingt mit korrekter Anwendung der neuen Gesetze in der Praxis verbunden sein muss. Dies ist ein eigenes Thema, auf das hier noch nicht eingegangen werden kann.

¹⁰ „(D)ie einen können nicht (mehr so), die anderen dürfen (noch?) nicht – oder sind (selbst-)blockiert ... Die heutige Wirklichkeit der EU ist mit diesem Modell noch am besten getroffen“, argumentierte Leibfried noch im Jahr 1996.

Kürzungen im Sozialbereich als Entlastung der Arbeitgeber jedenfalls in Form erhöhter Wettbewerbsfähigkeit aus (Busch 1997). Befürchtet wurde daher eine Art Kettenreaktion, eine Devaluierungsspirale (race to the bottom).

Heute ist festzustellen, dass der Sozialstaat keineswegs grosso modo auf dem Rückzug ist (Kuhnle 2000; Scharpf/Schmidt 2000). Auch im Bereich des Arbeitsrechts kann jedenfalls nicht von einer breiten oder gar allseitigen Abbaulawine gesprochen werden. Auch unsere Interviews ergeben für viele Länder – neben vorhandenen Flexibilisierungen und partiellen Rücknahmen – durchaus weitere regulative Schritte im Sinne von Verbesserungen für den Arbeitnehmerschutz.

Es kann zwar nicht kontrafaktisch bewiesen werden, dass dies ohne die „soziale Dimension des Binnenmarktes“ mit ihren arbeitsrechtlichen Richtlinien nicht so gewesen wäre. Ebenso wenig kann eingeschätzt werden, wie stark die Symbolwirkung in Richtung Erhaltung und tendenzieller Ausbau von Sozialstandards der EG-Aktivitäten tatsächlich war. Wir vermuten jedoch, dass die Richtlinien als neu geschaffene „Regulierungsinseln“ eine Art Ankerfunktion auf Diskursebene ausübten und wohl in gewissem Maße Erwartungen und Legitimitätsdefinitionen mitsteuerten.¹¹ Definitive Aussagen zu diesem möglichen Wirkungsmuster der EG-Sozialrichtlinien können jedoch erst auf Grundlage der Gesamtergebnisse unseres Projekts gemacht werden.

c) Sicherheitsnetz

Die Funktion als Sicherheitsnetz ist der ureigenste Zweck der EG-Sozialrichtlinien: Es wird Ländern unmöglich gemacht, unter den gesetzten Mindeststandard zu gehen. In den meisten Fällen erreichten die untersuchten Richtlinien diesen Zweck, zumindest tendenziell bei der Transposition. Das Sicherheitsnetz ist allerdings in dem Sinne durchaus ‘nachgiebig federnd’, als die Kommission Konzessionen zeitlicher Natur macht. Verstöße müssen erst entdeckt und geahndet werden, dies nimmt in manchen Fällen viele Jahre in Anspruch (zur Durchsetzungspolitik der Kommission siehe etwa Mendrinou 1996).

Die Reformen, die in den *Niederlanden* unternommen wurden, um die vorhandenen, zum größten Teil sehr strikten *Jugendarbeitsschutzvorschriften* an die Bedürfnisse der europäischen Richtlinie anzupassen, standen insgesamt im Zeichen von Flexibilisierung und Deregulierung. Die Richtlinie erforderte nur in einigen wenigen Detailfragen eine Anhebung der existierenden Standards, so etwa bei der Anhebung der täglichen Ruhezeiten für Kinder von 12 auf 14 Stunden. Viel entscheidender war jedoch, dass die niederländische Regierung

¹¹ Zur Bedeutung des politischen *framing* in anderen Feldern siehe etwa Kohler-Koch, 2000, Kohler-Koch and Edler, 1998.

den Reformprozess nutze, um den Bereich erlaubter Kinderarbeit auszudehnen und generelle Beschäftigungsverbote für Jugendliche bei Arbeiten mit bestimmten gefährlichen Stoffen durch ein System der Arbeit unter Aufsicht zu ersetzen. So wurde beispielsweise das Alter, unter dem Kinder überhaupt nicht beschäftigt werden dürfen, von 15 auf 13 abgesenkt. Genauso setzte die Regierung das Alter, bis zu dem die Beschäftigung von Kindern im Kontext von kulturellen oder sportlichen Veranstaltungen von den Arbeitsaufsichtsbehörden im Einzelfall genehmigt werden musste, von 15 auf 13 herab. Das reformierte Gesetz weitete darüber hinaus die Tätigkeiten, die Kinder an Schultagen ausüben dürfen, deutlich aus. Daneben hob die Regierung eine ganze Anzahl bestehender genereller Beschäftigungsverbote für Jugendliche ab 16 Jahren auf. Das System der generellen Beschäftigungsverbote war der Wirtschaft ein Dorn im Auge, und die Arbeitgeberverbände drängten auf eine Liberalisierung. Im Zuge der Umsetzung der Richtlinie wurde diese Liberalisierung dann, gegen den erbitterten Widerstand der Gewerkschaften, durchgeführt. Einige der Verbote wurden aufgehoben und eine Beschäftigung von 16- und 17-Jährigen unter der Bedingung erlaubt, dass eventuell auftretende Gefahren durch die Aufsicht einer erfahrenen Person vermieden werden können. Betroffen von der Umstellung sind etwa das Fahren von Traktoren, die Produktion explosiver Stoffe oder das Arbeiten in der Nähe von Hochspannungsanlagen und Gefahrstoffbehältern. Interessant ist, dass viele dieser Flexibilisierungsschritte die vorhandenen Standards *genau auf das von der Richtlinie vorgeschriebene Maß festlegten*. Das wird besonders deutlich im Bereich der Kinderarbeit, wo der niederländische Gesetzgeber im Grunde die Grenzen des europarechtlich Erlaubten nunmehr voll ausgeschöpft hat. Diese volle Ausnutzung der von der europäischen Regelung gewährten Spielräume spricht dafür, dass die Richtlinie in diesem Fall als Sicherheitsnetz gegen eine möglicherweise noch weiter gehende Deregulierung der Schutzbestimmungen gewirkt hat.

Das Bild des Sicherheitsnetzes passt auch auf einen von uns entdeckten verwandten Sachverhalt gut: Vereinzelt reagieren Länder auf Richtlinien wie 'Geisterfahrer'. Sie gehen im Rahmen der nationalen Transposition von einem ursprünglich höheren Ausgangsstandard aus hinter das Ziel der Richtlinie zurück. Das „federnde Netz“ lässt das aber nur zeitlich befristet zu. Spätestens mit einem Vertragsverletzungsverfahren setzt die EG die Mindestnorm wieder durch (Falkner et al. 2002).

Bei der Umsetzung der EU *Teilzeit-Richtlinie* (1997/81/EG) ist etwa *Spanien* von einem ursprünglich höheren Ausgangsstandard unter das Niveau der Richtlinie zurückgegangen. So galten seit 1994 alle Arbeitnehmer, die weniger als die volle tägliche, wöchentliche, monatliche oder jährliche in diesem Bereich übliche Arbeitszeit arbeiteten, als Teilzeitkräfte. Sie alle konnten den Schutz besonderer Rechte genießen. Die von Spanien realisierte Anpassung (Real Decreto 15/1998) ging in diesem Punkt gegen die von der Richtlinie intendierte Richtung im Sinne des Schutzes der Teilzeitarbeitenden. Sie führt eine neue Definition ein, um die Zahl derer zu begrenzen, die in den Genuss der neu eingeführten

staatlichen finanziellen Anreize kommen (Steuererleichterung). Teilzeitarbeitnehmer war demnach nur mehr, wer 77 % oder weniger der vollen monatlichen oder jährlichen Arbeitszeit arbeitete. Spanien schuf also eine neue definitorische Lücke für die Arbeitnehmer, die zwischen 78 % und 99 % einer vollen Arbeitszeit beschäftigt waren.¹² In einem erst kürzlich verabschiedeten königlichen Dekret (2. März 2001) wurde aber schließlich die alte Definition reetabliert. Alle Arbeitnehmer, die weniger als Vollzeit arbeiten, sind nunmehr durch spezifische Rechte geschützt (*Government introduces new labour market reform*, EIROOnline, March 2001), der Mindeststandard der Richtlinie wurde also letztlich doch noch erfüllt.

d) Symbolische Politik

Denkbar ist selbstverständlich auch, dass sich EG-Richtlinien im Endeffekt nur als symbolische Politik erweisen, die entweder nicht transponiert oder aber nicht angewendet wird. Während zumindest bislang kein Fall bei den in unserem Projekt untersuchten Richtlinien darauf hindeutet, gibt es im Sozialbereich doch ein mögliches Beispiel für dieses Wirkungsmuster.

Neben den arbeitsrechtlichen Richtlinien gibt es auch spezielle arbeitsrechtliche EG-Bestimmungen für das *Verkehrswesen*. Die Initiative zur EG-Aktivität auf diesem Gebiet ging schon in den 60er Jahren von der BRD aus, deren Unternehmen sich im EG-Wettbewerb durch die vergleichsweise strengeren nationalen Regelungen behindert gefühlt hatten. Von Seiten der Kommission waren neben diesem Wettbewerbsargument erklärtermaßen auch Anliegen der Verkehrssicherheit sowie bessere Arbeitsbedingungen für die LKW-Lenker ausschlaggebend für den Harmonisierungsvorschlag (Pag/Wessels 1988: 201). Eine Verordnung (543/1969) sollte Bestimmungen des europäischen Abkommens über Fahrzeiten im Straßenverkehr (bekannt unter der französischen Abkürzung AETR¹³) ins EG-Recht übernehmen und durch die verbindliche Rechtsform eine einheitliche Anwendung in allen Mitgliedstaaten garantieren (Philip 1988: 90). Um die Kontrolle der ersten Verordnung zu erleichtern, sah eine zweite Verordnung (1463/1969) die verpflichtende Verwendung eines Fahrtenschreibers vor.

Schon die erste große Implementationsstudie zum EG-Recht (Siedentopf/Ziller 1988) wies auf außerordentliche Anwendungsmängel bei diesen Verordnungen hin: obgleich üblicherweise

¹² Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass Frankreich gerade diese definitorische Lücke, das „*trou noir entre 32 et 39h*“ (Interview F2: 298) im *Code du Travail* aufgrund der EU Richtlinie geändert hatte. Es war also ganz klar, dass die Richtlinie dies forderte.

¹³ Für „*Accord Européen sur le Transport Routier*“; englisch: ERTA für „*European Road Transport Agreement*“.

davon ausgegangen wird, dass EG-Verordnungen ausreichend präzise und spezifisch gestaltet seien, um keiner Umsetzungsaktivität seitens der nationalen Gesetzgeber oder Regierungen zu bedürfen, war dies hier keineswegs der Fall. Daran dürfte sich bis heute trotz des gestiegenen Transportvolumens und des liberalisierten Frachtwesens (Héritier et al. 2001) nichts geändert haben. Erst Anfang 2002 wurden skandalöse Arbeitsbedingungen mit illegalen osteuropäischen Fahrern im europäischen Frachtgewerbe bekannt, die an 'moderne Sklaverei' (FAZ 1.2.2002) grenzen, aber 'seit langem bekannt' (ibid.) waren. Offensichtlich wurden bestehende nationale und europäische Gesetze nicht durchgesetzt.

e) Magnet nach unten

Eine Befürchtung angesichts des damals neuen Mindeststandardprinzips Mitte der 1980er Jahre war, dass die Sozialrichtlinien nationale Absenkungen auf das EG-rechtliche Mindestmaß in den fortgeschritteneren Mitgliedstaaten bewirken könnten. Gegenüber der davor praktizierten tendenziellen Vollharmonisierung lässt diese Regulierungsform ja den Freiraum oberhalb einer Mindestgrenze im nationalen Entscheidungsbereich. Die Mindestgrenze könnte sich als Magnet im Sinne eines „race to the bottom“ erweisen.

Ein Beispiel dafür, dass die Umsetzung einer arbeitsrechtlichen EG-Richtlinie zu einer Absenkung von Standards geführt hat, lässt sich anhand der Implementation der *Jugendarbeitsschutzrichtlinie (1994/33/EG) in Österreich* aufzeigen. Hier wurde im Zuge der Umsetzung das Schutzalter von jugendlichen Auszubildenden von 19 auf 18 Jahre herabgesetzt. Die Arbeitsbedingungen von Kindern und Jugendlichen sind in Österreich in weiten Teilen über das Kinder- und Jugendlichenbeschäftigungsgesetz (KJBG) geregelt. Bevor es zur Umsetzung der Richtlinie kam, waren die darin geltenden Bestimmungen anzuwenden auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter 18 Jahren oder – wenn es sich um Auszubildende handelte – auf Beschäftigte unter 19 Jahren. Der Anwendungsbereich der Richtlinie 94/33/EG dagegen erstreckte sich lediglich auf „Personen unter 18 Jahren“ (Art. 2). Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie hat nun in Österreich durchaus höhere Standards bewirkt (z.B. im Bereich der täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten), im Rahmen dieser Anpassungen ist jedoch der Anwendungsbereich des KJBG auf das Niveau der Richtlinie beschränkt worden. Lehrlinge zwischen 18 und 19 Jahren fallen nun aus den Schutzbestimmungen heraus und diese Einschränkung wird von nationalen Akteuren auf Gewerkschaftsseite durchaus als gravierend eingestuft.¹⁴

¹⁴ „Also wir hätten sicher einiges anders haben wollen, vor allem mal: nicht die Nivellierung nach unten. Wir halten es für absolut unzumutbar, dass ein Auszubildender mit 18 jetzt schon Nacharbeit durchführen kann, so wie ein Erwachsener. Wir halten es auch für unzumutbar, dass in der Wochenfreizeit diese

Nach dem bisherigen Stand der Untersuchungen sind solche expliziten Anpassungen nach unten jedoch nicht häufig zu beobachten. Das in den Richtlinien explizit gemachte Absenkungsverbot scheint weitestgehend zu greifen.

4.2. Spezifika der Regulierung durch EG-Richtlinien im europäischen Mehrebenensystem

Die oben genannten idealtypischen Wirkungsmuster von EG-Sozialrichtlinien sind prinzipiell auch im Fall internationalen Sozialrechts (sowie im nationalen Sozialrecht, besonders in Bundesstaaten) denkbar. Daneben lassen sich aber auch genuin neue Muster im europäischen Mehrebenensystem ausmachen.

a) Durchschlagskraft in die nationalen Systeme

Eine Besonderheit des EG-Rechtssystems ist, dass selbst bei großem Anpassungsbedarf und starkem Widerstand das EG-Recht (zumindest langfristig betrachtet) durchgesetzt werden kann. Selbst wenn das fallweise sehr lang dauert, so lenken die Mitgliedstaaten letztendlich doch regelmäßig ein.

Ein Beispiel für die Durchschlagskraft in nationale Systeme auch gegen starken nationalen Widerstand ist das *Nachtarbeitsverbot für Frauen in Frankreich*. Auf die ILO Konvention N° 89 von 1948 zurückgehend, existierte in Frankreich, wie in einigen anderen Ländern, ein absolutes Nachtarbeitsverbot für Frauen in der Industrie. Das Verbot widerspricht den Prinzipien der EU Gleichstellungsrichtlinie von 1976 und wurde vom EuGH mehrfach als non-konform mit EU Recht beurteilt.¹⁵ Frankreich hat die Konvention 1992 zwar widerrufen, aber die darauf basierenden nationalen Bestimmungen nicht revidiert. Neben dem Verbot der Nachtarbeit für Frauen in der Industrie fehlte darüber hinaus eine explizite rechtliche Regelung auch in anderen Sektoren und für Männer. Als die französische Regierung 1992 in Brüssel über die Mutterschutz-Richtlinie und 1993 über die Arbeitszeit-Richtlinie abstimmte,

Einschränkung auf 36 Stunden vorhanden ist, wie es bei dem allgemeinen Arbeitszeitrecht da ist. Und es ist so, dass natürlich die Auszubildenden heute durch die Lehrstellenknappheit immer älter werden. ... Bis sie eine Lehre antreten sind sie 16, 17 und sind dann nach ein oder zwei Jahren dem Erwachsenenrecht gleich gestellt. Also 19 ist dann schon eh die Grenze, wo man das eigentlich hätte belassen können. Also dort glaube ich, ist es voll zu Lasten gegangen.“ (Interview A3: 204-244).

¹⁵ Das bekannteste Beispiel ist der Fall *Stoeckel* von 1991 (Rs C-345/89 vom 25. Juli 1991).

war mithin bekannt, dass das national geltende Recht auch mit Standards zur Regulierung der Nachtarbeit dieser Richtlinien in Konflikt stand.

Auch wenn in der Praxis stets viele Ausnahmen möglich waren,¹⁶ weigerte sich die französische Regierung über Jahrzehnte und über wechselnde Regierungen hinweg, das Nachtarbeitsverbot für Frauen in der Industrie aufzuheben. Dabei argumentierten konservative wie linke Parteien für eine Beibehaltung des Nachtarbeitsverbots. Sogar bei Frauen-Lobbies überwog das Argument des höheren Schutzes gegenüber besseren Verdienstmöglichkeiten.¹⁷

Nach einem ersten Urteil wegen Nichtumsetzung der Gleichstellungsrichtlinie leitete die Europäische Kommission deshalb 1998 ein Verfahren nach Artikel 228 EG-Vertrag wegen Nichtumsetzung eines EuGH-Urteils ein (Quintin/Favarel-Dapas 1999:53).¹⁸ Dies war möglich, da die Europäische Kommission mit dem Maastrichter Vertrag die Möglichkeit erhalten hatte, Mitgliedstaaten, die auch nach einem EuGH-Urteil nationale Regelungen nicht in Einklang mit EU Recht brachten, erneut vor den EuGH zu bringen. Bei diesem zweiten Schritt können Mitgliedstaaten dann zu täglichen Strafzahlungen verurteilt werden.¹⁹ Eine solche Sanktionszahlung von täglich 142.425 € drohte Frankreich ab dem 30. November 2000, sollte Nachtarbeit für Frauen in der Industrie auch dann noch verboten sein.

Eine Gesetzesvorlage der Regierung über die berufliche Gleichstellung, die das Nachtarbeitsverbot aufheben und gleichzeitig die relevanten Aspekte der Arbeitszeitrichtlinie umsetzen sollte, wurde nur zwei Tage vor dem potentiellen Beginn der Sanktionszahlungen von der *Assemblée Nationale* angenommen. Die drohende Sanktionszahlung verbunden mit der negativen Reputation, die zu vermeiden Frankreich auch wichtig war, führte also letztlich doch zu einer Änderung des nationalen Systems.

b) Anpassungszwang auch bei negativer Kosten-Nutzen-Bilanz

Eine zweite Besonderheit ist, dass infolge der großen Unterschiedlichkeit der nationalen Sozial- und Arbeitsrechtssysteme, der noch immer vergleichsweise großen Detailgenauigkeit der EG-Sozialrichtlinien und ihrer (im Vergleich zum Beispiel zur ILO) hohen Durchschlagskraft auch Situationen entstehen, wo aus nationaler Sicht unnütze Anpassungen

¹⁶ 55.000 Frauen arbeiteten auch in der Industrie bereits nachts, im Dienstleistungssektor sind es 650.000 (*Le Monde*, 15. November 2000).

¹⁷ Wie das Zitat einer Expertin der militanten *Force Ouvrière* zeigt „Dans le cas du travail de nuit, ça a créé un conflit, oui, parce qu’on était content de la situation qu’on avait avant.“ (Interview F3 : 888-889).

¹⁸ 20. Januar 1998: Fristsetzungsschreiben, 29. Juli 1998: mit Gründen versehene Stellungnahme.

¹⁹ In der Praxis werden Fördergelder nicht ausgezahlt.

erforderlich sind. Diese verursachen administrativ annähernd denselben Aufwand wie eine materiell bedeutsame Neuerung (teils aber auch politisch, etwa wenn national sehr umstrittene Themen berührt sind).

Beispielsweise existierte in *Finnland* bereits vor der Umsetzung der *Mutterschutz-Richtlinie* (1992/85EG) ein System zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit von schwangeren Arbeitnehmerinnen, das sich als umfassend einstufen lässt. Es garantierte einen bezahlten Mutterschaftsurlaub von 105 Tagen. Zudem bestand bereits die Pflicht, den Arbeitsplatz einer schwangeren Arbeitnehmerin auf Risiken hin zu evaluieren und ggf. Maßnahmen zu treffen, um diese Risiken für Mutter und Kind zu vermeiden. So hatte die Arbeitnehmerin das Recht, entweder zu einem ungefährlicheren Arbeitsplatz zu wechseln oder – falls dies aus arbeitsorganisatorischen Gründen nicht möglich war – sich unter Fortzahlung von ca. 60 Prozent ihres Gehalts ganz beurlauben zu lassen (Interview Fin2 und Commission of the European Communities 1999: 15-17). Im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie bestand die Hauptaufgabe Finnlands nun darin, einen obligatorischen Mutterschaftsurlaub von mindestens zwei Wochen einzuführen. Finnland änderte daher 1994 seine Gesetze und schuf, zusammen mit nur wenigen weiteren Detailanpassungen an die Richtlinie, einen obligatorischen Mutterschutzurlaub von zwei Wochen vor und zwei Wochen nach der Geburt. Diese Reform wurde von nahezu allen befragten nationalen Akteuren als relativ überflüssig empfunden für ein Land, in dem Frauen bereits seit langer Zeit die Möglichkeit hatten – und de facto auch nutzten – bis zu 15 Wochen Mutterschutz in Anspruch zu nehmen. Als „good guy“ fügte sich die finnische Regierung zwar der europäischen Vorgabe. Die Frage erscheint jedoch berechtigt, ob sich der Aufwand einer Gesetzesänderung für Anpassungen solcher Art überhaupt rechtfertigen lässt. Ein ähnliches Muster lässt sich auch bei der Umsetzung dieser Richtlinie in Schweden erkennen.

c) Indirekte Prozessintervention durch die EU

Darüber hinaus ist festzustellen, dass die EU auch indirekt bzw. nicht intendiert in die nationalen Politikprozesse eingreift. Die Schichten des europäischen Mehrebenensystems sind nicht voneinander isoliert, was sich auf *leadership*-Potentiale wie Themenkonjunkturen auswirkt (siehe z.B. auch schon Héritier/Knill/Mingers 1996; Héritier/Kerwer/Knill/Lehmkuhl/Teutsch/Douillet 2001).

Kurzfristig ist das ‘Wellenreiten’ eine Möglichkeit, die den Regierungen innerhalb der EU jetzt offen steht. Der durch die EG-Richtlinien gegebene Reformimpetus kann genutzt werden, um als *external justifier* nationale Reformen zu erleichtern, die mit der Richtlinie entweder nichts zu tun haben oder aber weit über sie hinausgehen.

Die Umsetzung der *Teilzeitarbeits-Richtlinie in Deutschland* zeigt, wie unverbindliche Bestimmungen in europäischen Richtlinien von einer Regierung als zusätzliche Legitimitätsressource für eigene Reformmaßnahmen genutzt werden können. Das Abkommen der europäischen Sozialpartner über Teilzeitarbeit, auf dem die Richtlinie inhaltlich basierte, war bei seiner Verabschiedung von verschiedenen Beobachtern aufgrund seiner mangelnden Substanz harsch kritisiert worden.²⁰ In der Tat besteht die Richtlinie zu weiten Teilen aus unverbindlichen Empfehlungen. Bei der Umsetzung der Richtlinie in Deutschland durch die rot-grüne Bundesregierung wurden jedoch fast alle dieser nicht verpflichtenden Bestimmungen aufgegriffen und in bindende Vorschriften mit weitreichenden Konsequenzen umgewandelt. Auf diese Weise wurde aus dem ‚zahnlosen europäischen Papiertiger‘ ein nationales Gesetz, dessen Auswirkungen von der Wirtschaft als so gravierend eingeschätzt wurden, dass die deutschen Arbeitgeberverbände dagegen Sturm liefen.

Besonders deutlich wird dies bei der Frage der Förderung von Teilzeitarbeit. Die Richtlinie enthält hierzu lediglich eine sehr weich formulierte Bestimmung, die besagt, dass Arbeitgeber Anträge von Vollzeitbeschäftigten auf Wechsel in ein im Betrieb zur Verfügung stehendes Teilzeitarbeitsverhältnis berücksichtigen *sollten*, soweit dies möglich ist (Paragraph 5.3.c des Abkommens). Im deutschen Teilzeit- und Befristungsgesetz wurde daraus ein *Rechtsanspruch* auf Teilzeitarbeit gemacht, der für alle Arbeitnehmer gilt, die in Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten arbeiten (Paragraph 8 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes). Eine Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeit kann nunmehr gerichtlich eingeklagt werden, wobei der Arbeitgeber „betriebliche Gründe“ vorbringen muss, um einen solchen Antrag auf Wechsel in ein Teilzeitarbeitsverhältnis ablehnen zu können.

Dieses weitreichende Aufgreifen unverbindlicher Bestimmungen lässt sich auch noch in anderen Bereichen der Richtlinie beobachten. Es ist damit zu erklären, dass die Förderung der Teilzeitarbeit von der Bundesregierung als probates Mittel zur Verringerung der Arbeitslosigkeit angesehen wurde, weswegen durchgreifende gesetzliche Schritte zur Förderung dieser Art von Beschäftigung ergriffen werden sollten. Die Empfehlungen zur Förderung von Teilzeitarbeit, die in der europäischen Richtlinie niedergelegt worden waren, kamen in diesem Kontext gerade recht, um die ohnehin angestrebten Reformen zu unterstützen. Diese Unterstützung geschah einerseits dadurch, dass die von den europäischen Sozialpartnern (und damit auch von den deutschen Arbeitgebern) ausgehandelte Richtlinie als

²⁰ So bemängelte die Berichterstatterin des Europäischen Parlaments, dass das Abkommen kaum ernst zu nehmende verbindliche Vorschriften enthalte und zu weiten Teilen nur deklaratorischen Charakter habe Jöns, 1997. Bei der Abstimmung über das Rahmenabkommen innerhalb des EGB stimmten unter anderem die deutschen Gewerkschaften und Teile der französischen und luxemburgischen Verbände gegen das Abkommen, weil es zu wenig Verbesserungen bringen würde; siehe Dürmeier, 1999.

Legitimationsgrundlage für die weitreichenden nationalen Reformen benutzt wurde. Andererseits half die Tatsache, dass das Teilzeit- und Befristungsgesetz auch verbindliche Teile der Richtlinie umsetzte und dass diese bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist in nationales Recht überscriben sein mussten, den nötigen *Zeitdruck aufzubauen*, um grundsätzliche Einwände der Arbeitgeberseite abzuwehren.

Um die Arbeitgeber zu beschwichtigen, wurde ein Paket geschnürt, das die Umsetzung der Teilzeitarbeits-Richtlinie mit der Implementation der Richtlinie über befristete Arbeitsverträge verknüpfte. Die Arbeitgeber hatten an der gesetzlichen Verankerung der Befristungsregelung großes Interesse, denn das Beschäftigungsförderungsgesetz, auf dessen Grundlage der Abschluss befristeter Arbeitsverträge ohne sachlichen Grund erlaubt wurde, wäre Ende 2000 ausgelaufen. Ohne entsprechendes Nachfolgegesetz wäre der Abschluss befristeter Verträge ab Januar 2001 faktisch kaum mehr möglich gewesen. Dieser *package deal* sicherte daher die Verabschiedung beider Regelungen, die ohne diese Verknüpfung vermutlich mit sehr viel mehr Widerstand hätte rechnen müssen. Der Widerstand der Arbeitgeber gegen die Teilzeitregelung wurde mit Hilfe der Befristungsvorschriften ruhig gestellt, während der Widerstand der Gewerkschaften gegen eine Verlängerung der Förderung befristeter Arbeitsverträge mit Hilfe der arbeitnehmerfreundlichen Teilzeitregelungen ausgeglichen wurde.

Auch die *portugiesische Regierung* nutzte bei der Umsetzung der *Elternurlaubsrichtlinie* (96/347/EG) durch das Gesetz 142/99 die Gelegenheit zum „Wellenreiten“. Das neue Gesetz gewährte nämlich auch den Großeltern das Recht auf einen 30-tägigen Erziehungsurlaub, wenn die jungen Eltern unter 16 Jahre alt waren und im selben Haushalt lebten. Die volle Lohnfortzahlung in diesem Zeitraum übernahm die Sozialversicherung. Portugal nutzte damit den durch die EU-Richtlinie angestoßenen Reformprozess, um weitere, national spezifische Probleme anzugehen und mit innovativen Ansätzen zu experimentieren. Jugendliche Elternschaft ist in Portugal ein eklatantes Problem, denn das südeuropäische Land hat europaweit die meisten jugendlichen Mütter (Interview P8: 772-811).

Langfristig wäre als Muster übrigens auch denkbar, dass das ‘sign-posting’ durch immer neue EG-Slogans ein ‘frame shift’ auf nationaler Ebene bewirkt, es könnten sich also Präferenzordnungen verschieben. Dies ist aber ein besonders schwer zu belegendes Muster, das wir ohne longitudinale Diskursanalyse nicht systematisch verfolgen können.

d) Verschmelzung der nationalen und supranationalen Politikprozesse

Last but not least ist festzustellen, dass die Politikprozesse auf den verschiedenen europäischen Systemebenen nicht nur inhaltlich sondern auch zeitlich zunehmend miteinander verschmelzen.

Drei verschiedene Versionen sind in unserem Projekt bislang empirisch belegt:²¹ *Abwarten* mit nationalen Reformen bis nach Verabschiedung der EG-Richtlinie, *Vorausvollzug* von EG-Richtlinien auch vor deren Verabschiedung, und wechselseitige *Beeinflussung* von parallel laufenden Reformprozessen auf nationaler und europäischer Ebene.

Das Muster des *Zurückstellens nationaler Reformen bis zur Verabschiedung* einer entsprechenden Regelung auf europäischer Ebene zeigt sich deutlich bei der Frage der Einführung einer gesetzlichen Regelung zum *Elternurlaub in Irland*. Der Gewerkschaftsverband ICTU hatte bereits seit längerem Druck auf die Regierung ausgeübt, eine entsprechende Gesetzesinitiative zu ergreifen. Die Regierung argumentiert jedoch, dass sie die bereits seit 1983 diskutierte europäische Regelung abwarten wolle. Die Einführung eines Rechts auf Elternurlaub in Irland hing damit also unmittelbar vom Erfolg der europäischen Politikprozesse ab: „It was vital that there was a parental leave directive [...], because we were logjammed with it“ (Interview IRL1: 198-202).

Angesichts dieser Konstellation ist es nicht verwunderlich, dass die irischen Gewerkschaften zu den vehementesten Befürwortern eines Elternurlaubs-Abkommens zwischen den Euro-Dachverbänden EGB (Arbeitnehmer), UNICE (Arbeitgeber) und CEEP (öffentliche Unternehmen) zählten, nachdem die Verantwortung für Erfolg oder Scheitern der europäischen Verhandlungen aus den Händen der EU-Regierungen auf die europäischen Sozialpartner übertragen worden war. Auf diese Weise konnte der ICTU, dem bislang die Hände gebunden waren, als Mitglied der EGB-Verhandlungsdelegation selbst daran mitwirken, dass es zur Verabschiedung einer europäischen (und damit auch einer nationalen) Elternurlaubs-Regelung kam (Hartenberger 2001; Falkner 1998).

Vorausvollzogen wurde die Arbeitszeit-Richtlinie in *Finnland*: Dort war gerade ein nationaler Prozess zur Reform der Arbeitszeitgesetzgebung in Gang, als die *Arbeitszeit-Richtlinie* (93/104/EG) auf europäischer Ebene diskutiert wurde. Zu diesem Zweck war in Finnland eine tripartistische Kommission damit beauftragt worden, einen Entwurf für ein neues Arbeitszeitgesetz vorzulegen. Der auf europäischer Ebene debattierte Richtlinienentwurf wurde dabei ausdrücklich berücksichtigt, das neue Gesetz sollte in jedem Fall grundlegend mit der europäischen Regelung kompatibel sein. Allerdings wurde auch darauf spekuliert, dass nicht alle europäischen Standards sich letztlich auch so durchsetzen würden, wie sie

²¹ Zu solchem „parallelism“ siehe auch Héritier, 2001.

diskutiert wurden. Daher schlug die finnische Kommission zunächst nur eine tägliche Mindestruhezeit von zehn Stunden vor, obwohl der Richtlinienentwurf elf Stunden beinhaltete. Die finnische Gesetzesvorlage musste daher nach der Verabschiedung der Richtlinie noch einmal nachgebessert werden (Interview Fin3-290:319).

Sowohl der *Vorausvollzug* noch nicht formell verabschiedeten EG-Rechts als auch die *wechselseitige Beeinflussung* von parallel laufenden Reformprozessen auf nationaler und europäischer Ebene zeigen sich bei der deutschen und niederländischen Reaktion auf die Arbeitszeit-Richtlinie. In beiden Ländern hatten bereits nationale Reformprozesse zur Revision der noch aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg stammenden Arbeitszeitgesetze begonnen, als die Europäische Kommission 1990 ihren Richtlinienvorschlag über Aspekte der Arbeitszeitgestaltung vorlegte. In beiden Ländern verschmolzen die nationalen Gesetzgebungsprozesse und die europäischen Verhandlungen, wobei es zu einer wechselseitigen Beeinflussung zwischen beiden Ebenen kam. So versuchten beide Regierungen, die europäischen Richtlinienvorschläge derart mitzugestalten, dass ihre nationalen Reformvorhaben, die in beiden Fällen auf eine deutliche Flexibilisierung der vormals sehr starren Regelungen hinaus liefen, nicht konterkariert wurden. Andersherum waren die Beamten in den zuständigen Ministerien bestrebt, die nationalen Gesetzesvorschläge gleich so zu gestalten, dass sie mit den auf europäischer Ebene verhandelten Entwürfen übereinstimmten.

Dass dieses komplizierte Zweiebenenspiel nicht in allen Fällen zu den erwünschten Ergebnissen führte, zeigt sich im *deutschen Fall*. Eines der Hauptinstrumente, mit dem die christdemokratisch-liberale Bundesregierung eine Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts erreichen wollte, bestand in einer erheblichen Ausweitung der Referenzperioden für die gesetzlich zulässige durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit von 48 Stunden. Der Regierungsentwurf sah einen Ausgleichszeitraum von sechs Monaten vor, d.h. ein Arbeitgeber konnte beispielsweise über fünf Monate eine wöchentliche Arbeitszeit von 50 Stunden ansetzen, wenn diese Mehrarbeit im anschließenden sechsten Monat durch entsprechend verringerte Arbeitszeiten wieder ausgeglichen wurde.

Auf der europäischen Ebene war jedoch vor allem Frankreich strikt gegen die Festlegung von solch langen Ausgleichzeiträumen.²² Obwohl die Bundesregierung bis zum Schluss versuchte, eine entsprechende Aufweichung der Richtlinie zu erreichen, scheiterten diese Bemühungen schließlich am Widerstand Frankreichs. Die letztlich verabschiedete Richtlinie definiert nun eine *Standardreferenzperiode von vier Monaten*. Diese Niederlage auf der europäischen Ebene bedeutete für die deutsche Bundesregierung, entsprechend kürzere

²² Allerdings führte Frankreich selbst kurz nach Verabschiedung der Richtlinie die Annualisierung der Arbeitszeit ein (Gesetz 93/1313 vom 20. Dezember 1993).

Ausgleichszeiträume in das in Beratung befindliche nationale Arbeitszeitgesetz aufnehmen zu müssen. Dies geschah jedoch *nicht*, weil man offenbar den einmal gefundenen Kompromiss von sechs Monaten nicht wieder ‚aufpacken‘ wollte. Dies ist umso bemerkenswerter, als es für eine entsprechende Anpassung noch genügend Zeit gegeben hätte, denn das deutsche Arbeitszeitgesetz wurde erst rund ein halbes Jahr nach Inkrafttreten der Richtlinie endgültig verabschiedet. Trotz eindeutiger europäischer Vorschriften wurde jedoch das laufende Gesetzgebungsverfahren unverändert zu Ende gebracht, mit dem Resultat, dass das deutsche Arbeitszeitgesetz seit mehr als sieben Jahren gegen die europäische Richtlinie verstößt – ein Befund, der mittlerweile auch schwarz auf weiß im Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie nachzulesen ist (Commission of the European Communities 2000: 35) und wohl bald rechtliche Konsequenzen haben wird. Dieser Fall spricht zugleich gegen das häufige Vorurteil, nur die südlichen Länder würden gegen EG-Sozialrichtlinien verstoßen.

Die wechselseitige Beeinflussung paralleler Reformprozesse zeigt sich auch in *Frankreich*, wo die Transposition der EU-Arbeitszeitrichtlinie (93/104/EG) mit dem nationalen Reformprozess der Einführung der 35-Stunden-Woche unter der Regierung Lionel Jospins verschmolz (Gesetze *Loi Aubry I* 1998 und *Loi Aubry II* 1999, benannt nach der ehemaligen Ministerin Martine Aubry). In eine existierende Gesetzesvorlage wurden Standards der EU-Richtlinie inkorporiert und so trotz hohen Anpassungsbedarfs problemlos ins nationale Recht übernommen. Die Einführung einer täglichen Ruhepause von elf Stunden und die neue rechtliche Verpflichtung, nach sechs Stunden Arbeitszeit eine mindestens 20-minütige Pause zu gewähren, existierten nicht im französischen *Code du Travail* und wurden von nationalen Akteuren im Ministerium als „première témoignage d’existence de l’Europe sociale“ (Interview F4: 1432) bezeichnet.²³

5. Resümee

Im Bereich des Sozialrechts bestehen, wie in so vielen anderen Rechtsbereichen der Gegenwart, multiple regulative Strukturen. Internationale Organisationen, aber vor allem auch die Europäische Union, haben sowohl auf grenzüberschreitende Themenstellungen als auch auf alle Mitgliedstaaten betreffende Probleme mit gemeinschaftlicher Rechtsetzung reagiert. Das Sozialrecht der EG geht über genuin transnationale Regelungsgegenstände wie etwa die

²³ Dass die Annahme des viel und kontrovers diskutierten Gesetzes erst zwei Jahre nach dem Ende der Umsetzungsfrist der EU Richtlinie erfolgte, ist durch das „Aufsatteln“ auf einen anderen nationalen Prozess zu erklären.

Absicherung der Arbeitnehmerfreizügigkeit weit hinaus. Vor allem im Arbeitsrecht wurden zahlreiche Standards geschaffen, zu Themen wie Geschlechtergleichbehandlung, Elternurlaub, Arbeitszeit und atypische Arbeitsverhältnisse.

Diese unterscheiden sich von Vorschriften anderer übernationaler politischer Einheiten vor allem durch die größere Durchschlagskraft gegenüber nationalen Regeln, die maßgeblich durch den Europäischen Gerichtshof und das System von Vorabentscheidungsvorlagen durch nationale Gerichte (und erst im Extremfall durch die mittlerweile auch möglichen Sanktionen bei Nichtbefolgung) gewährleistet wird (Abbott et al. 2000; Alter 2000).

Besonders spannend ist die Frage nach den Interferenzen zwischen nationalen und EG-Regeln im Falle von EG-Richtlinien, bei deren Umsetzung in nationales Recht jeweils ein eigener innerstaatlicher Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess durchlaufen wird (was bei den unmittelbar geltenden EG-Verordnungen nicht der Fall ist). Dies gilt umso mehr, wenn es, wie beim EG-Arbeitsrecht, um europäische Mindeststandards geht, die teils an die Stelle und teils neben weitere nationale Bestimmungen treten.

In Erwartung genauerer empirischer Ergebnisse aus einem 15-Länder-Vergleichsprojekt zur Implementation von arbeitsrechtlichen Richtlinien aus den 1990er-Jahren diskutierte dieser Beitrag mögliche Wirkungsmuster von EG-Richtlinien (Leuchtturmfunktion, Sicherheitsnetz, symbolische Politik, Magnet nach unten). In der Folge wurden anhand empirischer Beispiele aus dem laufenden Projekt einige Besonderheiten des Mehrebenensystems in der europäischen Sozialpolitik analysiert (Durchschlagskraft der Richtlinienstandards in die nationalen Systeme auch bei Widerstand, Anpassungszwang auch bei negativer Kosten-Nutzen-Bilanz, indirekte Prozessintervention durch die EU, Verschmelzung der nationalen und supranationalen Politikprozesse). Die empirische Breite und gesamte Bedeutung der einzelnen Muster wird in künftigen Beiträgen kritisch zu prüfen und zu quantifizieren sein.

Für die europäische Sozialpolitik sind die in diesem Beitrag diskutierten Wirkungsmuster europäischer Mindestharmonisierung bislang noch kaum eingehend analysiert worden. Es ist aber eindeutig, dass die aus insgesamt 90 Fällen der nationalen Implementation einer EG-Richtlinie induktiv gewonnenen und hier exemplarisch beschriebenen Muster auch in anderen Politikfeldern vorkommen. Ähnliche und weitere Phänomene, die den von uns beschriebenen in späteren Arbeiten direkt gegenübergestellt werden sollen, fanden Forscherteams vor allem für die Umwelt- und Verkehrspolitik (Héritier/Knill/Mingers 1996; Héritier et al. 2001).

A. Héritier, D. Kerwer, C. Knill, D. Lehmkuhl, M. Teutsch und A.-C. Douillet zeigten auf, wie viele Dimensionen von Staatlichkeit sich durch die Europäische Integration gewandelt haben (Héritier/Knill/Mingers 1996). Die Fallbeispiele dieses Beitrags belegen, dass Ähnliches für die Sozialstaatlichkeit gesagt werden kann. Die Veränderungen sind noch facettenreicher und differenzierter, als die (nichtsdestotrotz wichtige) Debatte um Autonomie versus Souveränitätsverlust bislang ergeben hat (siehe vor allem Leibfried/Pierson 1998).

Literatur

Abbott, Kenneth W./Keohane, Robert O./Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne-Marie/Snidal, Duncan, 2000: The Concept of Legalization. In: *International Organization* 54, 401-419.

Alter, Karen J., 2000: The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash? In: *International Organization* 54, 489-518.

Busch, Klaus, 1997: *Europäische Sozialpolitik - das Korridormodell*. Vorstudie. Bramsché:

Commission of the European Communities, 1999: *Report from the Commission on the Implementation of Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the Introduction of Measures to Encourage Improvements in the Health and Safety at Work of Pregnant Workers, and Workers Who Have Recently given Birth or Are Breastfeeding*. COM(99) 100 final. Brussels: Commission of the European Communities. <http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/news/preg-en.pdf> (15.03.1999).

Commission of the European Communities, 2000: *Report from the Commission: State of Implementation of Directive 93/104/EC of 23 November 1993 Concerning Certain Aspects of the Organisation of Working Time ('Working Time Directive')*. COM(2000) 787 final. Brussels: Commission of the European Communities. (2000-12-01).

Dürmeier, Silvia, 1999: *Teilzeitarbeit im Kontext europäischer Kollektivvereinbarungen*. DWP 99.01.04. Brüssel: European Trade Union Institute. <<http://www.etuc.org/etui/publications/DWP/Dürmeier2.PDF>>

Falkner, Gerda, 1993: „Sozialdumping“ im EG-Binnenmarkt: Betrachtungen aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 22, 261-277.

Falkner, Gerda, 1998: *EU Social Policy in the 1990s: Towards a corporatist policy community*, European Public Policy Series. London: Routledge.

Falkner, Gerda/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone/Treib, Oliver, 2002: Opposition through the Backdoor? The Case of National Non-Compliance with European Directives. Papier für die Konferenz 1st Pan-European Conference on European Union Politics, Panel on „Sites of Political Opposition in the EU“, Bordeaux, 2002-09-26/28. <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/fo/multilevel_de.html#Proj5>

Hartenberger, Ute, 2001: *Europäischer sozialer Dialog nach Maastricht. EU-Sozialpartnerverhandlungen auf dem Prüfstand*, Nomos Universitätsschriften. Politik. Bd. 117. Baden-Baden: Nomos.

Héritier, Adrienne, 2001: Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking. In: Adrienne Héritier/Dieter Kerwer/Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl/Michael Teutsch/Anne-Cécile Douillet (Hrsg.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham, 257-321. et al. (Hrsg.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham et al.: Rowman & Littlefield, 1-22.

Héritier, Adrienne/Kerwer, Dieter/Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk/Teutsch, Michael/Douillet, Anne-Cécile (Hrsg.), 2001: *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Governance in Europe. Lanham et al.: Rowman & Littlefield.

Héritier, Adrienne/Christoph Knill/Susanne Mingers, 1996: *Ringing the Changes in Europe - Regulatory Competition and the Transformation of the State: Britain, France and Germany*. Berlin: de Gruyter.

Holzinger, Katharina/Christoph Knill/Ansgar Schäfer, 2002: *European Environmental Governance in Transition?* Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter. Bonn: Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter.

Jöns, Karin, 1997: *Bericht über den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit*. PE-Dok. A4-0352/97. Brüssel: Europäisches Parlament. (6.11.1997).

- Knill, Christoph/Andrea Lenschow, 2000: Do New Brooms Really Sweep Cleaner? Implementation of New Instruments in EU Environmental Policy. In: Christoph Knill/Andrea Lenschow (Hrsg.), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester: Manchester University Press, 251–282.
- Kohler-Koch, Beate, 2000: Framing: the bottleneck of constructing legitimate institutions. In: *Journal of European Public Policy* 7, 513-531.
- Kohler-Koch, Beate/Jakob Edler, 1998: Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29)*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 169-206.
- Kuhnle, Stein, 2000: *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge.
- Leibfried, Stephan/Paul Pierson (Hrsg.), 1998: *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mendrinou, Maria, 1996: Non-compliance and the European Commission's Role in Integration. In: *Journal of European Public Policy* 3, 1-22.
- Moravcsik, Andrew, 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 473-523.
- Pag, Sabine/Wolfgang Wessels, 1988: Federal Republic of Germany. In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work, Band 2*. 163-229.
- Philip, Alan Butt, 1988: The Application of the EEC Regulations on Drivers' Hours and Tachographs. In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work*. 88-130.
- Quintin, Odile/Brigitte Favarel-Dapas, 1999: *L'Europe sociale: Enjeux et réalités*. Paris: Documentation française.
- Rhodes, Martin, 1995: A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the „Social Dimension“. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *Fragmented Social Policy: The European Union's Social Dimension in Comparative Perspective*. Washington/DC: The Brookings Institution, 78-122.
- Rhodes, Martin, 1998: Das Verwirrspiel der „Regulierung“: Industrielle Beziehungen und „soziale Dimension“. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 100-154.
- Scharpf, Fritz W., 1994: Community and autonomy: multi-level policy-making in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 1, 219-239.
- Scharpf, Fritz W., 1997a: *Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma*, MPIfG Working Papers. Bd. 7. Cologne: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W., 1997b: *Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik*, MPIfG Discussion Papers. Bd. 1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W., 1997c: Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance. In: *Journal of European Public Policy* 4, 520-538.
- Scharpf, Fritz W./Vivien A. Schmidt (Hrsg.), 2000: *Welfare and Work in the Open Economy. Volume I. From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Siedentopf, Heinrich/Jacques Ziller (Hrsg.), 1988: *Making European Policies Work, The Implementation of Community Legislation in the Member States*. London: Sage.
- Streeck, Wolfgang, 1991: More Uncertainties: German Unions Facing 1992. In: *Industrial Relations* 30, 317-349.
- Streeck, Wolfgang, 1995: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: *European Law Journal* 1, 31-59.

Tálos, Emmerich, 1989: EG und Arbeitslosigkeit. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 18, 231-243.

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.