

Europäische Sozialpolitik in der nationalen Praxis

Gerda Falkner und Oliver Treib

falkner@ihs.ac.at | treib@ihs.ac.at

Institut für Höhere Studien
Abteilung Politikwissenschaft
Stumpergasse 56, 1060 Wien
Österreich

Erschienen in:

Zeitschrift für Sozialreform 51(2), 2005, 139-163

Europäische Sozialpolitik in der nationalen Praxis¹

Abstract

Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse eines Projektverbundes über die Implementation von 6 sozialpolitischen EU-Richtlinien in 15 Mitgliedstaaten zusammen. Anders als von manchen Beobachtern impliziert, forderten die untersuchten Richtlinien durchaus beachtliche Reformen auf der nationalen Ebene. Auch die unverbindlichen Teile der Richtlinien blieben nicht gänzlich wirkungslos. Allerdings stellten wir erhebliche Mängel sowohl bei der rechtlichen Umsetzung als auch beim Vollzug und der praktischen Anwendung fest. Zur Erklärung der erheblichen Länderunterschiede verweist der Beitrag auf die Bedeutung kultureller Faktoren und schlägt eine Typologie von drei Welten der Rechtsbefolgung vor. Insgesamt führten die Richtlinien also durchaus zu einer gewissen Linderung des Wettbewerbsdrucks im europäischen Binnenmarkt, wenngleich nach wie vor viele Bereiche nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit nicht durch verbindliche europäische Mindestregeln geschützt sind.

1 Einleitung

Die Sozialpolitik steht im europäischen Mehrebenensystem vor großen Herausforderungen.² Einerseits erschweren die unterschiedlichen Sozialsysteme und Arbeitsrechtsstandards der Mitgliedstaaten selbst Versuche zur schrittweisen Angleichung durch die EU.³ 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

1 Dieser Beitrag beruht auf Daten, die in Zusammenarbeit mit Miriam Hartlapp und Simone Leiber erhoben und ausgewertet wurden (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005). Für hilfreiche Kommentare und Anregungen bedanken wir uns bei den beiden anonymen Gutachtern der ZSR.

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

3 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.

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.⁴ Entgegen manchen Befürchtungen, dem Mitte der 1980er Jahre lancierten Binnenmarktprogramm mit seinen Liberalisierungsmaßnahmen werde gar keine soziale Dimension gegenübergestellt werden,⁵ waren gerade die 1990er Jahre das seit Beginn der regulativen europäischen Sozialpolitik bei weitem aktivste Jahrzehnt mit circa 60 Prozent aller Richtlinienbeschlüsse (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 3).⁶

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 Detailvorschriften 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.

Doch wie wirkt diese Art der Sozialpolitik der Europäischen Union in der nationalen Praxis? Was sind ihre tatsächlichen Folgen in den Mitgliedstaaten, und zwar

4 Selbstverständlich lassen solche quantitativen Angaben keine Rückschlüsse auf die substantielle Qualität der verabschiedeten Regelungen zu. Für mehr Informationen über die inhaltliche Bedeutung ausgewählter sozialpolitischer EU-Richtlinien im Vergleich zum Bestand nationaler Vorschriften siehe jedoch Abschnitt 2.

5 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).

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

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? Wie steht es um die Implementationsdisziplin der Mitgliedstaaten und was sind die Ursachen für eventuell auftretende Defizite bei der nationalen Durchsetzung der europäischen Vorschriften? Diese Fragen 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 (<http://www.mpifg.de/social-europe>).⁷ Dieser Beitrag bietet einen Überblick über die wesentlichen Forschungsfragen und Ergebnisse, die in Buchform bei Cambridge University Press erscheinen werden (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005).

Für das Projekt wurden 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. Gegenstand der Analyse war die konkrete Implementation dieser Richtlinien in allen damals 15 Mitgliedstaaten der EU (vor der Osterweiterung). Die Ergebnisse beruhen auf rund 180 Experteninterviews mit VertreterInnen von nationalen Ministerien, Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden sowie Arbeitsaufsichtsbehörden.

2 Zur Qualität der sozialpolitischen EU-Standards

Bei unserer *ersten Forschungsfrage* ging es um eine Bewertung der in den Richtlinien enthaltenen Standards. Als Messgröße hierfür diente 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. Zunächst ist der materielle Anpassungsbedarf zu berücksichtigen. Dieser ist

⁷ Diese Website gibt nähere Informationen über die MitarbeiterInnen des Verbundes und die im Laufe der Jahre entstandenen Publikationen.

nach unserer Definition als hoch zu bewerten, wenn gänzlich neue Regelungen,⁸ weitreichende graduelle Veränderungen von bestehenden Gesetzen⁹ oder aber wichtige qualitative Veränderungen einzuführen sind¹⁰, 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.¹¹ Und schließlich floss auch die Höhe der Kosten der notwendigen Umstellungen für den Staat oder die Wirtschaft in die Kalkulation des Gesamtanpassungsbedarfs ein (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 2).

Obwohl die ausgewählten EU-Sozialrichtlinien oft nur flexible Standards vorgeben (anstelle von fixen Detailregulierungen), belegt unsere detaillierte empirische Analyse, dass sie fast durchweg Anpassungsdruck in den Mitgliedstaaten hervorriefen. Teilweise sogar in beträchtlichem Ausmaß. Die sorgfältige Einstufung der 90 untersuchten Fälle von Politikimplementierung (15 Länder, 6 Richtlinien) ergab *insgesamt*, dass in 46 Fällen geringer Anpassungsbedarf auf nationaler Ebene geschaffen wurde. 33-mal waren mittlere Anpassungsleistungen zu vollbringen, und in 10 Fällen musste sogar als hoch einzustufender Anpassungsbedarf 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 (siehe Tabelle 1).

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

9 Zum Beispiel statt einem Monat Elternurlaub drei Monate.

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

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

Tabelle 1: Anpassungsbedarf von sechs sozialpolitischen EU-Richtlinien in 15 Mitgliedstaaten

	Arbeitsvertrag	Mutterschutz	Arbeitszeit	Jugendliche	Elternurlaub	Teilzeitarbeit
A	mittel	mittel	mittel	mittel	mittel	gering
B	gering	gering	mittel	mittel	mittel	gering
D	gering	mittel	gering	gering	gering	gering
DK	gering	gering	hoch	mittel	hoch	hoch
E	gering	gering	gering	gering	gering	gering
F	gering	gering	gering	gering	gering	gering
FIN	gering	gering	mittel	gering	gering	mittel
GB	gering	hoch	hoch	mittel	hoch	mittel
GR	mittel	mittel	gering	gering	mittel	gering
I	gering	mittel	mittel	gering	mittel	mittel
IRL	gering	mittel	hoch	mittel	hoch	mittel
LUX	gering	mittel	gering	gering	hoch	gering
NL	gering	gering	gering	gering	mittel	–
P	mittel	mittel	mittel	mittel	gering	mittel
S	gering	mittel	mittel	gering	gering	hoch

Die Richtlinie über das *Recht auf schriftliche Information der Arbeitnehmer über die für sie geltenden arbeitsvertraglichen Bedingungen* aus dem Jahr 1991¹² 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/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 4).

¹² 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).

Die Richtlinie über den *Schutz schwangerer und stillender Arbeitnehmerinnen* aus dem Jahr 1992¹³ enthält 14 verbindliche Mindestbestimmungen über Sicherheit und Gesundheitsschutz¹⁴ beziehungsweise über allgemeinere Rechte der Betroffenen.¹⁵ 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 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/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 5).

Auch im Fall der *Arbeitszeitrichtlinie*¹⁶ von 1993 mussten alle fünfzehn Mitgliedstaaten Veränderungen vornehmen.¹⁷ Dies ist ein relativ umfassender und höchst

13 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.

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

15 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.

16 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.

17 Bei der Bestimmung des Anpassungsbedarfs blieben nachträgliche Neuinterpretationen von Richtlinien durch EuGH-Urteile unberücksichtigt. So wurden insbesondere die Folgen der Simap- und Jäger-Urteile (Rs. C-303/98 und C-151/02), in denen der EuGH entschied, dass Bereitschaftsdienste in vollem Umfang als Arbeitszeit zu werten sind, in dieser Klassifikation außer Acht gelassen, weil es sich hierbei um gesondert zu betrachtende Anpassungsprozesse handelt, die zum jetzigen Zeitpunkt auch noch nicht abschließend analysiert werden können. Aus der öffentlichen Diskussion ist bekannt, dass diese Urteile nicht zuletzt für deutsche Krankenhäuser massive Umstellungen der Schichtsysteme und signifikante Kosten implizieren (siehe etwa Süddeutsche Zeitung, 25.5.2001, S. 2; 10.11.2001, S. 1). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags in Brüssel über eine Novelle der Arbeitszeit-Richtlinie verhandelt wird, die unter anderem darauf abzielt, die weitreichenden Auswirkungen der genannten EuGH-Urteile durch eine veränderte Definition des Arbeitszeitbegriffs zu vermeiden.

komplexer Rechtsakt mit 12 verbindlichen Standards¹⁸ 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.¹⁹ Außerdem waren vielerorts Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen diesbezüglich diskriminiert worden (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 6).

Die Richtlinie zum *Schutz von jugendlichen Arbeitskräften*²⁰ von 1994 enthält 13 verbindliche Mindeststandards sowohl zum Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz als auch zum allgemeinen Arbeitsrecht.²¹ Das geknüpfte Sicherheitsnetz hat allerdings durch 11 Ausnahmebestimmungen einige Löcher.²² 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

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

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

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

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

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

Jahre anheben musste. Die Gesundheitsschutzbestimmungen waren in fast allen Ländern zu verbessern, und die Nachtarbeitsbestimmungen mussten in 7 Ländern verschärft werden (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 7).

Die *Elternurlaubsrichtlinie* aus dem Jahr 1996²³ enthält demgegenüber nur 6 verbindliche Vorschriften²⁴ 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/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 8).

Die letzte untersuchte Richtlinie ist jene zum *Schutz von Teilzeitarbeitskräften* aus dem Jahr 1997.²⁵ Sie enthält nur einen, allerdings sehr breit angelegten verbindlichen Standard,²⁶ nämlich das Diskriminierungsverbot von Teilzeitbeschäftigten. Wichtig und für viele Mitgliedstaaten innovativ ist dabei vor allem die detaillierte Definition der Vergleichsebene, die nicht nur Vergleiche mit Vollzeitarbeitskräften 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 Teilzeitarbeitskräften gegeben (Dänemark, Finnland, Großbritannien, Irland, Italien, Portugal, Schweden). Während die Niederlande in diesem Fall schon alle Standards erfüllten,²⁷ hatten je 7 Länder mittleren beziehungsweise geringen Anpassungsbedarf infolge der Richtlinie. In Frankreich waren beispielsweise Arbeitsverhältnisse zwischen 32 und 39 Stunden zuvor aus De-

23 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.

24 Insbesondere das Recht von weiblichen und männlichen Beschäftigten, bei der Geburt oder Adoption eines Kindes einen mindestens dreimonatigen Elternurlaub zu nehmen, sowie der Anspruch auf eine Freistellung für die Erledigung dringender familiärer Angelegenheiten.

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

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

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

definitionsgründen ganz aus den Schutzregelungen gefallen (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 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.²⁸

Auf der anderen Seite hätte man auch annehmen können, dass die gemeinschaftlich verabschiedeten Standards infolge hoher Konsenserfordernisse in der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene (qualifizierte Mehrheit im Ministerrat oder gar Einstimmigkeit als hohe Hürden für die Beschlussfassung) nicht über den kleinsten gemeinsamen Nenner in den fünfzehn Mitgliedstaaten hinausgehen würden. Die oben dargestellten Ergebnisse über die hervorgerufenen Reformerfordernisse zeigen aber, dass dies gemäß unserer Studie nicht der Fall ist (für mehr Details siehe Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 13). Wenngleich die Abweichungen natürlich nicht in allen Fällen weitgehend sind, kann doch gesagt werden, dass die untersuchten EG-Sozialrichtlinien für sehr viele Gruppen von Arbeitskräften in den Mitgliedstaaten konkrete Verbesserungen brachten – beziehungsweise zumindest im Prinzip hätten bringen sollen, wie der folgende Abschnitt erläutert.

3 Zur Umsetzung und Anwendung in den Mitgliedstaaten

Bei der *zweiten Forschungsfrage* ging es um die Rechtsbefolgung in der Praxis. Dabei war erstens zu untersuchen, ob die rechtliche Umsetzung der EU-Vorgaben

²⁸ 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.

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.

Kurz zusammengefasst zeigte sich, dass die Disziplin der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der von uns ausgewählten arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien in nationales Recht außerordentlich mangelhaft ist. 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. Vergleicht man die durchschnittliche Zeit, die von den einzelnen Ländern benötigt wurde, um eine im wesentlichen korrekte Umsetzung der sechs Richtlinien zu erreichen, so zeigt sich, dass kein Mitgliedstaat die Umsetzungsfristen im Schnitt um weniger als ein Jahr überschritt (siehe Tabelle 2). In vier Ländern betrug die durchschnittliche Verspätung unter zwei Jahre. Jeweils vier weitere benötigten im Durchschnitt zwischen zwei und drei bzw. zwischen drei und vier Jahre länger als erlaubt, um dieses Stadium zu erreichen. In drei Mitgliedstaaten schließlich verstrichen durchschnittlich mehr als vier Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist, bis die Richtlinien weitgehend korrekt in nationales Recht überführt worden waren (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 13).

**Tabelle 2: Dauer bis zur Erreichung im wesentlichen korrekter Umsetzung
(in Monaten nach Ablauf der Umsetzungsfrist)**

	Arbeitsvertr.	Muttersch.	Arbeitszeit	Jugendliche	Elternurlaub	Teilzeitarb.	Durchschnitt
NL	6,0	0,0	1,0	82,5	0,0	(0,0)	14,9
IRL	11,5	3,5	26,0	30,0	25,5	11,0	17,9
DK	0,0	0,0	65,0	0,0	45,0	4,5	19,1
GB	5,0	1,5	59,0	31,0	25,0	3,0	20,8
S	0,0	69,5	78,0	4,5	0,0	17,5	28,3
E	62,0	102,5	0,0	0,0	17,0	14,0	32,6
FIN	0,0	102,5	1,0	82,5	0,0	16,0	33,7
A	0,0	102,5	68,0	30,5	7,0	(0,0)	34,7
D	25,0	102,5	78,0	8,5	31,0	0,0	40,8
LUX	23,0	82,5	27,0	57,0	57,0	(0,0)	41,1
B	114,0	7,0	78,0	35,5	0,0	14,0	41,4
GR	12,0	100,0	77,0	21,0	57,0	0,0	44,5
I	47,0	102,5	77,0	37,5	26,0	2,5	48,8
P	6,0	102,5	78,0	57,5	18,0	39,5	50,3
F	118,0	90,5	53,5	56,0	(0,0)	0,5	53,1

Klammern bedeuten, dass der Zustand im wesentlichen korrekter Umsetzung von Anfang an gegeben war.

Grau unterlegte Felder enthalten Fälle, bei denen am Ende unseres Beobachtungszeitraums (30.4.2003) noch immer keine im wesentlichen korrekte Umsetzung erreicht war. Diese Verzögerungen können sich daher noch weiter erhöhen.

Wenn die Umsetzung vor Ablauf der Frist abgeschlossen war, wurde eine Verzögerung von 0 Monaten vergeben (keine negativen Werte).

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 anzuwendende 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

hungsweise Steuerungsfähigkeit der rechtsdurchsetzenden Institutionen. Insgesamt 6 der untersuchten 15 EU-Mitgliedstaaten 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 (siehe Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 2 und 13).

Insgesamt ist damit empirisch belegt, dass es ein *ernsthaftes Problem* bei der Umsetzung und Durchsetzung des EU-Arbeitsrechts gibt. Die Kontrolle der Europäischen Kommission ist diesbezüglich zu wenig systematisch und durchschlagskräftig. In einem Fünftel aller Fälle von Verstößen gegen die untersuchten 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/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 11; siehe auch Hartlapp 2005). 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.

4 Warum sich manche Staaten eher an ihre EU-Verpflichtungen halten als andere

Ziel der *dritten Forschungsfrage* war die theoretische Erklärung der beobachteten Umsetzungsergebnisse. Konfrontiert man die in der bestehenden Literatur vorgebrachten Hypothesen mit den Resultaten aus den untersuchten 90 Fällen, so zeigt

sich, dass viele der bisher vorgeschlagenen Erklärungen zwar eine gewisse Relevanz für unsere Fälle besitzen, keine davon aber die gesamte Bandbreite der Umsetzungsmuster erhellen kann. An dieser Stelle sollen kurz einige der traditionellen Erklärungsversuche und ihre Schwächen diskutiert werden. Aufbauend auf diesem Befund stellen wir im Anschluss eine Typologie von drei „Welten der Rechtsbefolgung“ vor, mit deren Hilfe sich unsere empirischen Ergebnisse besser erklären lassen.

Aus der intergouvernementalen Sichtweise des europäischen Regierens (siehe insbesondere Moravcsik 1993) lässt sich die Annahme ableiten, dass es einen engen Zusammenhang zwischen dem Ablauf des EU-Entscheidungsprozesses und der späteren nationalen Umsetzung eines beschlossenen Rechtsakts gibt. Beide Phasen sind durch die Handlungen nationaler Regierungen mit stabilen Präferenzen bestimmt. Von Regierungen, die einer Regelung zugestimmt haben, sollten bei der Umsetzung keine Probleme bereiten. Bei Regierungen, die es bei der Entscheidungsfindung nicht geschafft haben, ihre Ziele durchzusetzen, sollte man dagegen erwarten, dass sie den Umsetzungsprozess zur nachträglichen Blockade der unliebsamen Vorschriften nutzen (siehe dazu Börzel 2002). In unseren Fällen gab es nur drei Beispiele für eine solche Blockade aufgrund mangelhafter Interessendurchsetzung im Entscheidungsprozess. Die überwiegende Mehrheit der beobachteten Umsetzungsprobleme trat jedoch in Fällen auf, in denen die jeweiligen Regierungen den Richtlinien zugestimmt hatten. Grundsätzlich gibt es also durchaus einen gewissen Zusammenhang zwischen europäischem Entscheidungs- und nationalem Umsetzungsprozess, die große Mehrzahl unserer Fälle ist auf diese Weise aber nicht zu erklären (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 14).

Daher richtet sich der Blick auf nationale Faktoren. In der jüngeren Forschung findet sich in diesem Zusammenhang vielfach das Argument, dass sich die Qualität und Schnelligkeit der nationalen Anpassung an europäische Vorschriften im wesentlichen auf das Ausmaß der Kompatibilität zwischen europäischen Anforderungen und vorhandenen nationalen Regelungstraditionen zurückführen lässt: Verlangen die europäischen Vorgaben nur geringfügige Veränderungen der nationalen Arrangements, ist aus dieser Sicht eine unproblematische Implementation zu erwarten. Müssen jedoch signifikante Reformen an den bestehenden nationalen Regelungen vorgenommen werden, ist mit Widerständen und Verzögerungen oder mit gravierenden Implementationsmängeln zu rechnen (siehe insbesondere Duina 1997, 1999; Knill/Lenschow 1998, 1999, 2000; Börzel 2000a, 2000b). Doch auch diese „Misfit“-These ließ sich in unseren Fällen nicht bestätigen. Nur 22 Prozent

aller Fälle entsprachen den Erwartungen der These. Dagegen wiesen 40 Prozent aller Fälle ein Muster auf, das den Erwartungen der These widerspricht – zumeist in Form von erheblichen Verzögerungen oder mangelhafter Umsetzung trotz geringer Anpassungserfordernisse. Die restlichen 38 Prozent der Fälle lagen im Bereich mittleren Anpassungsbedarfs, für den die misfit-orientierte Sichtweise keine eindeutigen Aussagen trifft. Nationale Regierungen agieren also bei der Umsetzung von EU-Richtlinien nicht als reine Verteidiger des Status quo, sondern verfügen über eigene politische Präferenzen, die sie mitunter auch erhebliche Umstellungen des nationalen Regelungsbestandes akzeptieren oder aber gegen relativ geringfügige Anpassungserfordernisse opponieren lassen (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 14; siehe auch bereits Treib 2003; Treib 2004).

Ein weiteres prominentes Argument legt den Schwerpunkt auf die unterschiedliche institutionelle Reformfähigkeit der Mitgliedstaaten, die an der Zahl der „Vetospiele“ abzulesen ist (siehe dazu allgemein Tsebelis 1995). Daraus lässt sich die Erwartung ableiten, dass die notwendigen politischen Entscheidungen zur Umsetzung europäischer Richtlinien um so schwieriger zu treffen sind, je mehr Vetospiele in einer nationalen politischen Arena existieren, während Länder mit wenigen vetomächtigen Akteuren keine Probleme dabei haben sollten (siehe insbesondere Haverland 2000). Doch auch dies findet keine klare Bestätigung in unseren Daten. Zwar scheint das Abschneiden mancher Länder durchaus den Erwartungen zu entsprechen. So wies Italien, das Land mit den meisten Vetopositionen unter den 15 untersuchten Ländern, auch relativ viele Umsetzungsprobleme auf, während das britische Westminster-System deutlich weniger Umsetzungsverzögerungen aufwies. Die Umsetzungsbilanz vieler anderer Mitgliedstaaten widersprach aber den Erwartungen deutlich. So schnitten etwa Griechenland oder Frankreich wesentlich schlechter ab, als es die Zahl der dort vorhandenen Vetospiele hätte erwarten lassen. Ein Land wie Dänemark hingegen war deutlich besser als es seine institutionelle Reformkapazität impliziert hätte – und dies, obwohl Dänemark bei der Größe des Anpassungsbedarfes nach Großbritannien auf Platz zwei liegt (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kap. 13 und 14).

Erweitert man den Blickwinkel auch auf die Rolle anderer mächtiger Akteure wie insbesondere der Sozialpartner bei der nationalen Umsetzung des EU-Rechts, so zeigen sich hier ebenfalls überraschende Ergebnisse. Zunächst ist festzuhalten, dass die Art der Einbindung der Sozialpartner keinen systematischen Einfluss auf die beobachteten Umsetzungsergebnisse hatte, weder positiver noch negativer Art.

Manchmal wurden zwar Verhandlungen mit oder zwischen den Sozialpartnern von den Regierungen als Begründung für Verspätungen genannt, alles in allem waren 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, wie in der Implementationsliteratur oft erwartet (siehe etwa Elmore 1982: 27). 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. Die Sozialpartner spielen also zumindest im Bereich des Arbeitsrechts eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von EU-Richtlinien, und zwar weitgehend unabhängig davon, ob sie nur angehört oder per Konzertierung direkt in die Verhandlungen über die Art der Umsetzung einbezogen werden. In unseren Fällen bestand der Beitrag der großen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände allerdings weniger darin, unwillige Regierungen zur Umsetzung zu bewegen (so etwa die Erwartung von Börzel 2000b), sondern vielmehr darin, die Verwirklichung ungewollter Bestimmungen zu verzögern oder auf eine nicht richtlinienkonforme Implementation zu dringen (siehe Leiber 2005; Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 14).

Insgesamt scheinen also die Ursachen von Umsetzungsdefiziten wesentlich vielfältiger zu sein als dies von Teilen der bisherigen Forschung suggeriert wurde. Dennoch ist die Lage in theoretischer Hinsicht wesentlich weniger unübersichtlich als es diese Feststellung nahe legt, denn unsere Analyse ergab, dass sich die 15 untersuchten Länder in drei klar unterscheidbare Gruppen einteilen lassen, die jeweils durch eine typische Implementationslogik gekennzeichnet sind. Dabei handelt es sich um eine *Welt der Gesetzestreue*, eine *Welt der Nachlässigkeit* und eine *Welt der nationalen Politik*. Das wesentliche Unterscheidungskriterium zwischen diesen drei *Welten der Rechtsbefolgung* besteht in der unterschiedlichen Bedeutung einer Kultur der Regeleinhaltung in den administrativen und politischen Systemen der Mitgliedstaaten. Daher bestimmen verschiedene Faktorenbündel die Implementation von EU-Richtlinien in den drei Welten.

In der *Welt der Gesetzestreue* sorgt das Vorherrschen einer Kultur der Regeleinhaltung sowohl bei den administrativen als auch vor allem bei den politischen Akteuren typischerweise für eine zügige und korrekte Erfüllung europäischer Verpflichtungen. Zu dieser Gruppe von Ländern zählen etwa Dänemark und Schwe-

den. In der *Welt der Nachlässigkeit* herrschen umgekehrte Verhältnisse. Hier gibt es sowohl unter den politischen als auch den administrativen Eliten keine habituell verfestigte Kultur, bestehende EU-Regeln einzuhalten. Dies führt in der Regel zu langen Phasen der administrativen Inaktivität, die häufig erst durch externe Interventionen von Seiten der Europäischen Kommission beendet werden. Insgesamt sind für diese Welt eher unpolitisch-bürokratische Umsetzungsprozesse kennzeichnend. Griechenland und Frankreich sind Beispiele für Länder, die zu dieser Welt gehören. In der *Welt der nationalen Politik* schließlich arbeiten die Verwaltungen typischerweise pflichtbewusst, aber da es unter den politischen Akteuren keine ausgeprägte Kultur der Regeleinhaltung gibt, hängt die Art der Umsetzung von den politischen Präferenzen der Regierungsparteien und anderer „powerful players“ (Strøm 2003) wie der Sozialpartner ab. Dies kann zu zügiger und korrekter Umsetzung führen, wenn die Inhalte der Richtlinie etwa zu den parteipolitischen Zielen der Regierung passen, aber auch zu massiven Implementationsproblemen, wenn die vorgegebenen Ziele nicht im Einklang mit denen der Regierung oder mächtiger Verbände stehen. Beispiele für Mitgliedstaaten, die dieser Welt zugeordnet werden können, sind etwa Deutschland, Österreich oder Großbritannien (siehe dazu insgesamt Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 15).

5 Freiwillige Veränderungen im Rahmen des verbleibenden nationalen Gestaltungsspielraumes

Die untersuchten EU-Richtlinien basieren auf dem Prinzip der *Mindestharmonisierung*, dem sich unsere *vierte 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 Richtlinienimplementierung 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 verbind-

liche 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 (zu letzterem Argument, siehe Treib 2003, 2004).

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.²⁹ Empfehlungen, die wenig Kosten verursachen, wurden demgegenüber eher befolgt.³⁰ Manche Länder zeigten sich veränderungswilliger 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 (siehe oben und Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 15). Unsere Studie ergab, dass die Länder der *Welt der Gesetzestreue* zwar viel pflichtbewusster mit verbindlichen EU-Normen umgehen, sich bei europäischem *soft law* jedoch zu keiner Reaktion verpflichtet sehen und dies daher auch ziemlich regelmäßig unterlassen.

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,³¹ Portugal,³² die Niederlande³³ und Spanien.³⁴ In den

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

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

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

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

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

restlichen Fällen kam es zu keinem unerlaubten Abbau früherer Schutzbestimmungen aus Anlass der Umsetzung von EU-Richtlinien, was einen relativen Erfolg des Grundprinzips der Mindestregulierung im Rahmen des EU-Arbeitsrechts bedeutet.³⁵

6 Angleichung auf dem Wege des Fortschritts?

All dies führt zur politisch relevantesten, *fünften 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.

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

34 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.

35 Allerdings kam es in weiteren 4 Fällen zu umstrittenen Veränderungen, die aber nicht mit der jeweiligen EU-Richtlinie in rechtlichem Konflikt standen (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005: Kapitel 10).

die EU nicht aktiv, und teilweise ist es ihr sogar explizit untersagt, rechtsetzend tätig zu werden.³⁶ 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*³⁷ *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. Zugleich sind andere Dinge nicht gelungen (und auch gar nicht angestrebt worden), wie etwa eine Eindämmung der wachsenden Einkommenskluft zwischen gesellschaftlichen Gruppen bzw. gar eine Umverteilung zwischen Arbeit und Kapital herbeizuführen³⁸ 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.

7 Fazit

Unsere Studie hat gezeigt, dass die EU mittlerweile über eine durchaus ernst zu nehmende soziale Dimension verfügt, und zwar nicht nur im Hinblick auf die vertraglich festgelegten Kompetenzen und Entscheidungsverfahren, sondern auch auf der Ebene konkreter gesetzlicher Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten beachtet werden müssen. Wenngleich das Netz europäischer Regelungen wichtige Bereiche nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit nach wie vor entweder überhaupt nicht

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

37 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 rechtstechnischen Aufwand überhaupt lohnt (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 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.

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

oder nur in Form weicher Regelungsformen abdeckt, existiert doch ein signifikanter Bestand an sozialpolitischen Vorschriften, die zumindest in den abgedeckten Bereichen zu einer Linderung des Wettbewerbsdrucks und zu einer relativen Ruhigstellung von Debatten über soziales Dumping im europäischen Binnenmarkt geführt haben. Anders als von manchen Beobachtern impliziert, erwiesen sich die untersuchten Richtlinien jedenfalls bei Weitem nicht als irrelevant für die Mitgliedstaaten, sondern forderten durchaus beachtliche Reformen auf der nationalen Ebene. Selbst die unverbindlichen Teile der Richtlinien blieben nicht gänzlich wirkungslos, sondern wurden bei der Umsetzung in manchen Ländern häufig und weitgehend aufgegriffen.

Allerdings weisen unsere Ergebnisse auch darauf hin, dass es in der EU erhebliche Implementationsdefizite gibt, und zwar sowohl auf der Ebene der rechtlichen Übernahme europäischer Standards als auch im Bereich von Vollzug und praktischer Anwendung. Es dauert daher häufig viele Jahre, bis die Betroffenen auch wirklich in den Genuss ihrer europäischen Rechte kommen. In theoretischer Hinsicht zeigt unsere Studie, dass nationale Faktoren, und hier insbesondere politische Akteursvariablen wie die Präferenzen von Regierungen und mächtigen Interessengruppen, sowie kulturelle Faktoren wie das Vorhandensein einer nationalen „Kultur der Regeleinhaltung“ 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 Höhe des Anpassungsbedarfs.

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

Literatur

- Börzel, Tanja A. (2000a): „Improving Compliance through Domestic Mobilisation? New Instruments and Effectiveness of Implementation in Spain“, in: Christoph Knill; Andrea Lenschow (eds.), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester: Manchester University Press, 222-250.
- Börzel, Tanja A. (2000b): „Why There Is No ‚Southern Problem‘: On Environmental Leaders and Laggards in the European Union“, *Journal of European Public Policy* 7(1): 141-162.
- Börzel, Tanja A. (2002): „Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization“, *Journal of Common Market Studies* 40(2): 193-214.
- Breit, Ernst (Hg.) (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“, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 39(8): 459-467.
- Däubler, Wolfgang (Hg.) (1989): *Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Deppe, Frank; Weiner, Klaus-Peter (Hg.) (1991): *Binnenmarkt '92 – Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Deubner, Christian (Hg.) (1990): *Europäische Einigung und soziale Frage - Möglichkeiten europäischer Sozialpolitik*. Frankfurt/M.: Campus.
- Duina, Francesco G. (1997): „Explaining Legal Implementation in the European Union“, *International Journal of the Sociology of Law* 25(2): 155-179.
- Duina, Francesco G. (1999): *Harmonizing Europe: Nation-States within the Common Market*. Albany: State University of New York Press.
- Elmore, Richard F. (1982): „Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions“, in: Walter Williams (ed.), *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*. Chatham: Chatham House Publishers, 18-35.
- Falkner, Gerda; Treib, Oliver; Hartlapp, Miriam; Leiber, Simone (2005): *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press (im Druck).
- Hartlapp, Miriam (2005): *Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission*. Politik, Verbände, Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, Bd. 3. Frankfurt/M.: Campus (im Druck).
- Haverland, Markus (2000): „National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points“, *Journal of Public Policy* 20(1): 83-103.
- Keller, Berndt (1997): *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik*. München: Oldenbourg.

- Knill, Christoph; Lenschow, Andrea (1998): „Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy“, *Journal of European Public Policy* 5(4): 595-614.
- Knill, Christoph; Lenschow, Andrea (1999): „Neue Konzepte – alte Probleme? Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation“, *Politische Vierteljahresschrift* 40(4): 591-617.
- Knill, Christoph; Lenschow, Andrea (2000): „Do New Brooms Really Sweep Cleaner? Implementation of New Instruments in EU Environmental Policy“, in: Christoph Knill; Andrea Lenschow (eds.), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester: Manchester University Press, 251-282.
- Kowalsky, Wolfgang (1999): *Europäische Sozialpolitik*. Opladen: Leske + Budrich.
- Leiber, Simone (2005): *Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft*. Politik, Verbände, Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, Bd. 2. Frankfurt/M.: Campus (im Druck).
- Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (Hg.) (1998): *Standort Europa: Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und europäischer Integration*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Lichtenberg, Hagen (Hg.) (1984): *Sozialpolitik in der EG*. Baden-Baden: Nomos.
- Moravcsik, Andrew (1993): „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach“, *Journal of Common Market Studies* 31(4): 473-523.
- Rieger, Elmar; Leibfried, Stephan (2001): *Grundlagen der Globalisierung: Perspektiven des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W. (1994): „Community and Autonomy: Multi-Level Policy-Making in the European Union“, *Journal of European Public Policy* 1(2): 219-239.
- Scharpf, Fritz W.; Schmidt, Vivien A. (eds.) (2000): *Welfare and Work in the Open Economy*. Bd. 1: From Vulnerability to Competitiveness. Oxford: Oxford University Press.
- Schmähl, Winfried; Rische, Herbert (Hg.) (1997): *Europäische Sozialpolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Schulz, Otto (1996): *Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik*. Köln: Heymans.
- Shaw, Jo (ed.) (2000): *Social Law and Policy in an Evolving European Union*. Oxford: Hart.
- Streeck, Wolfgang (1995): „Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?“ *European Law Journal* 1(1): 31-59.
- Strøm, Kaare (2003): Parliamentary Democracy as Delegation and Accountability. Konferenzpapier, Workshop on Delegation in Contemporary Democracies, ECPR Joint Session of Workshops, 28 March-2 April 2003, Edinburgh.
- Treib, Oliver (2003): „Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteilpolitik: Eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-These“, *Politische Vierteljahresschrift* 44(4): 506-528.

- Treib, Oliver (2004): *Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien*. Politik, Verbände, Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, Bd. 1. Frankfurt/M.: Campus.
- Tsebelis, George (1995): „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism“, *British Journal of Political Science* 25: 289-325.