ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Treib, Oliver

**Working Paper**

# Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-These

MPIfG Discussion Paper, No. 03/3

**Provided in Cooperation with:**
Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

*Suggested Citation:* Treib, Oliver (2003) : Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-These, MPIfG Discussion Paper, No. 03/3, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/43169

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

# Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-These

**Oliver Treib**

**03 / 3**

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Paulstraße 3
50676 Köln
Germany

Telephone 0221/2767-0
Fax 0221/2767-555
E-Mail info@mpi-fg-koeln.mpg.de
Website www.mpi-fg-koeln.mpg.de

MPIfG Discussion Paper 03 / 3
ISSN 0944–2073
Februar 2003

**Abstract**

Recent debates about the problem-solving capacity of supranational governance within the EU form the background of this paper, which explores the causal conditions for correct and timely transposition of EU directives. In this context, some scholars have pointed to the degree of fit or misfit between European demands and existing national structures and traditions as one of the major factors determining implementation performance. On the basis of empirical evidence from the transposition of six labor-law directives in four member states, the paper demonstrates the limited explanatory power of this approach. Instead, it stresses the importance of domestic party politics and discusses the implications of this finding for the governance capacity of the EU.

**Zusammenfassung**

Vor dem Hintergrund der Debatte über die Steuerungsfähigkeit der EU befasst sich dieser Beitrag mit der Frage, welche Faktoren zu einer korrekten und pünktlichen Umsetzung von EU-Richtlinien beitragen. Er setzt sich mit der häufig vertretenen Misfit-These auseinander, gemäß der die Qualität und die Schnelligkeit der nationalen Anpassung vor allem durch das Ausmaß der Kompatibilität zwischen europäischen Vorgaben und bestehenden nationalen Strukturen bestimmt wird. Anhand empirischer Ergebnisse über die Umsetzung von sechs arbeitsrechtlichen Richtlinien in vier Ländern wird die begrenzte Erklärungskraft dieser These demonstriert. Der Beitrag weist stattdessen auf die zentrale Rolle der nationalen Parteipolitik hin und diskutiert die Implikationen dieses Befundes für die Problemlösungskapazität der EU.

**Inhalt**

1 Einleitung 5

2 Die begrenzte empirische Erklärungskraft der Misfit-These 8

3 Parties do matter: Europäische Anpassungserfordernisse und die parteipolitische Logik ihrer Verarbeitung 12

3.1 Parteipolitischer Widerstand, Verschleppung und Umsetzungsmängel 13

3.2 Parteipolitische Unterstützung, effektive Umsetzung und Tendenz zur Überimplementation 21

3.3 Überimplementation als Problem rechtzeitiger Anpassung 23

3.4 Die Umsetzung arbeitsrechtlicher EU-Richtlinien und die Parteiendifferenz-These 24

4 Schlussfolgerungen 27

Literatur 31

## 1 Einleitung

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

Auffallend ist, dass dem Aspekt der *Implementation* europäischer Regelungen in dieser Diskussion bisher nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde (siehe aber Töller 2000). Dies muss erstaunen, ist es doch für die Beurteilung der Gestaltungsfähigkeit der supranationalen Politik von zentraler Bedeutung, inwiefern die EU sicherstellen kann, dass die Ziele der in Brüssel verabschiedeten verbindlichen Rechtsakte auch tatsächlich in praktische Politik umgewandelt werden. Können potenziell problemadäquate europäische Regelungen überhaupt ihre Steuerungswirkung entfalten oder scheitert die Problemlösung an signifikanten Implementationsdefiziten? Diese Frage erscheint umso wichtiger, wenn man bedenkt, dass die Union über keinen eigenen Verwaltungsunterbau zur Durchführung ihrer Rechtsakte verfügt, sondern diesbezüglich größtenteils auf die Kooperation der Mitgliedstaaten angewiesen ist. In dieser Hinsicht ähnelt das europäische Mehrebenensystem sehr viel stärker dem deutschen Modell des Verbundföderalismus, bei dem die Gesetze der oberen Ebene durch die Verwaltungen der unteren Ebene implementiert werden, als dem System des dualen Föderalismus US-amerikanischer Prägung, wo jede Ebene ihre Gesetze durch jeweils eigene Verwaltungsbehörden durchführt (Scharpf 1985: 325).

Im Vergleich zur Durchführung von Bundesgesetzen im deutschen Föderalismus erscheint die Implementationsstruktur der EU jedoch besonders prekär: Bei der Implementation von *EU-Richtlinien* ist nicht nur der administrative Vollzug an

---

Für hilfreiche Kommentare und Anregungen bedanke ich mich bei Gerda Falkner, Armin Schäfer, Désirée Schauz und Patrick Ziltener. Des Weiteren bin ich Wolfgang Wessels für die wissenschaftliche Begleitung und Unterstützung meines Dissertationsprojekts (Treib 2002), das die Grundlage dieses Papiers bildet, zu Dank verpflichtet.

die Verwaltungen der Mitgliedstaaten delegiert, sondern auch noch ein Teil des Rechtssetzungsprozesses selbst. EU-Richtlinien geben lediglich Ziele vor, die von den Mitgliedstaaten innerhalb einer bestimmten Frist *in nationales Recht umgesetzt werden müssen*, bevor sie dann von den Verwaltungen durchgeführt und von den gesellschaftlichen Adressaten angewendet werden können. Es tritt also ein *zusätzlicher nationaler Rechtsetzungsprozess* zwischen die Verabschiedung der europäischen Regelungen und ihre praktische Durchführung in den Mitgliedstaaten. Die Notwendigkeit der Umsetzung fügt der dezentralen Implementationsstruktur der Europäischen Union daher einen weiteren entscheidenden „clearance point" hinzu (Pressman / Wildavsky 1973), an dem die praktische Verwirklichung der in den europäischen Rechtsakten niedergelegten Ziele scheitern kann.

Dass die Umsetzungsphase ein zentrales Einfallstor für Implementationsdefizite und somit für Steuerungsprobleme innerhalb der EU ist, zeigt bereits ein grober Blick auf die von der Europäischen Kommission eingeleiteten Verfahren gegen Mitgliedstaaten, die ihre europarechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllt haben. So bezogen sich rund zwei Drittel aller im Jahr 2000 versandten „mit Gründen versehenen Stellungnahmen" und etwa ebenso viele der eingeleiteten Klageerhebungen vor dem EuGH auf Fälle fehlender oder mangelhafter Umsetzung von Richtlinien (KOM[2001] 309: Anhang II, Tabelle 2.2). Wenngleich sich in diesen Zahlen unentdeckt gebliebene Verstöße gegen europäisches Recht nicht widerspiegeln (Mendrinou 1996: 2), geben sie doch einen wichtigen Anhaltspunkt dafür, dass ein signifikanter Anteil von Implementationsproblemen innerhalb des europäischen Mehrebenensystems an der Phase der Umsetzung festzumachen ist.

Auf Grund dieses Befundes steht die Analyse dieser Phase des Implementationsprozesses im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags: Inwiefern befolgen die Mitgliedstaaten ihre europarechtlichen Verpflichtungen, indem sie die Vorgaben von EU-Richtlinien rechtzeitig, vollständig und korrekt in nationales Recht überschreiben? Und welche Faktoren tragen zu einer effektiven und pünktlichen Umsetzung bei?

In der jüngeren Forschung findet sich vielfach das Argument, dass sich die Qualität und Schnelligkeit der nationalen Anpassung an europäische Vorschriften im Wesentlichen auf das Ausmaß der Kompatibilität oder Inkompatibilität zwischen europäischen Anforderungen und vorhandenen nationalen Regelungstraditionen zurückführen lässt: Verlangen die europäischen Vorgaben nur geringfügige Veränderungen der nationalen Arrangements, ist aus dieser Sicht eine unproblematische Implementation zu erwarten. Müssen jedoch 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; Duina / Blithe 1999; Knill / Lenschow 1998b, 1999, 2000; Börzel 2000a, 2000b).

Dieser Misfit-These liegt die aus dem historischen beziehungsweise soziologischen Institutionalismus abgeleitete theoretische Annahme zu Grunde, dass bestehende institutionelle Arrangements im weitesten Sinne über eine erhebliche Beharrungskraft verfügen und daher schwer zu verändern sind (siehe etwa March/Olsen 1989; DiMaggio/Powell 1991; Thelen/Steinmo 1992; Immergut 1998; Thelen 1999; Pierson 2000). Die Interessen der Akteure auf der mitgliedstaatlichen Ebene sind infolge dessen weitgehend durch die vorhandenen nationalen Strukturen determiniert: Es wird davon ausgegangen, dass nationale Regierungen, Verwaltungen und Parlamente bei der Umsetzung als „guardians of the status quo, as the shield protecting national legal-administrative traditions" agieren (Duina 1997: 157). Aus dieser Perspektive muss die grundsätzliche Steuerungsfähigkeit der EU skeptisch beurteilt werden. Selbst wenn es angesichts der heterogenen nationalen Interessen gelingen sollte, gemeinsame Beschlüsse auf der europäischen Ebene zu fassen, die mit den vorhandenen nationalen Ausgangsbedingungen im Widerspruch stehen, müsste deren Implementation auf der nationalen Ebene unweigerlich an den Beharrungskräften der existierenden Regelungsstrukturen scheitern.

Der vorliegende Beitrag konfrontiert diese vor allem auf Untersuchungen aus dem Bereich der Umweltpolitik basierende These mit Ergebnissen einer Studie über die Umsetzung von sechs arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien in vier Mitgliedstaaten. Die präsentierten empirischen Resultate lassen erhebliche Zweifel an der Erklärungskraft der Misfit-These aufkommen. Das Ausmaß der Kompatibilität oder Inkompatibilität zwischen europäischen Vorgaben und nationalen Regelungsbeständen ist nur in sehr begrenztem Maße in der Lage, die beobachteten Anpassungsmuster zu erklären. Daher stelle ich dieser auf strukturelle Inkompatibilitäten ausgerichteten Sichtweise eine sehr viel stärker akteurzentrierte Perspektive gegenüber, die auf die Eigenlogik nationaler politischer Prozesse und vor allem auf die zentrale Rolle politischer Akteure bei der Umsetzung von EU-Richtlinien abstellt. Dabei müssen die Interaktionen zwischen der für die Umsetzung verantwortlichen Regierung, den darin vertretenen Parteien, der Ministerialbürokratie, regierungsexternen Vetospielern (sofern vorhanden) und wichtigen Interessengruppen in den Blick genommen werden. Ein umfassender Überblick über das Funktionieren dieses Beziehungsgeflechts würde jedoch den Rahmen dieses Beitrags sprengen (siehe dazu ausführlich Treib 2002). Daher konzentriere ich mich hier auf den Einfluss eines Faktors, der sich in meiner empirischen Untersuchung als besonders wichtig erwiesen hat, bislang aber noch nicht systematisch in Betracht gezogen wurde: die Rolle von *politischen Parteien und ihren Programmen* bei der Umsetzung von EU-Richtlinien.

Meine Fallstudien liefern deutliche Hinweise darauf, dass Regierungen bei der Umsetzung nicht lediglich als Verteidiger des nationalen Status quo agieren, sondern europäische Vorgaben (auch) im Lichte ihrer parteipolitisch definierten Prä-

ferenzen beurteilen. Auf diese Weise können selbst weit reichende Reformerfordernisse ohne größere Probleme erfüllt werden, wenn sie mit den parteipolitischen Zielen der jeweiligen Regierung im Einklang stehen. Umgekehrt sind auch relativ geringfügige Anpassungen zum Scheitern verurteilt, wenn sie von der Regierung aus parteipolitischen Gründen abgelehnt werden. Dazu kommt, dass die Aktivierung parteipolitischer Unterstützung zu Überimplementation führen kann, das heißt, dass die zuständige Regierung bei der Umsetzung über die erforderlichen Mindeststandards der Richtlinie hinausgeht. Durch das so entstehende zusätzliche Konfliktpotential kann es außerdem zu Verzögerungen kommen, die mit den verbindlichen Anpassungserfordernissen nicht zu erklären sind.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im folgenden Abschnitt (2) gebe ich einen Überblick über meine empirischen Ergebnisse und zeige, dass die Misfit-These nur in geringem Maße in der Lage ist, die beobachteten Anpassungsmuster zu erklären. Danach stelle ich mit Hilfe empirischer Beispiele verschiedene Formen des Einflusses der Parteipolitik auf die Umsetzung von EU-Richtlinien vor und diskutiere die beobachteten Effekte vor dem Hintergrund der in der vergleichenden Politikwissenschaft weit verbreiteten Parteiendifferenz-These (3). Der letzte Abschnitt fasst die wesentlichen Ergebnisse des Beitrags zusammen, diskutiert Möglichkeiten und Grenzen der Verallgemeinerbarkeit dieser Resultate und weist auf ihre Implikationen für die generelle Steuerungsfähigkeit der EU hin (4).

## 2 Die begrenzte empirische Erklärungskraft der Misfit-These

Zur Überprüfung der Misfit-These habe ich 24 vergleichend angelegte Fallstudien über die Umsetzung von sechs Richtlinien in vier Ländern durchgeführt. Bei den ausgewählten Richtlinien handelt es sich um sechs der wesentlichen Rechtsakte, die in den 1990er Jahren im Rahmen der sozialen Dimension des europäischen Binnenmarktes auf EU-Ebene verabschiedet wurden. Diese Richtlinien betreffen die Gleichbehandlung von Teilzeitarbeitnehmern,[1] das Recht auf Elternurlaub,[2] die Festlegung von täglichen und wöchentlichen Höchstarbeitszeiten sowie von Jahresurlaubsansprüchen,[3] den Schutz von Jugendlichen[4] sowie von werdenden

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

2 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.

3 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.

und stillenden Müttern[5] bei der Arbeit und das Recht auf einen schriftlichen Nachweis über die wesentlichen Beschäftigungsbedingungen.[6]

Die Auswahl der Länder basiert auf der Überlegung, möglichst viel Varianz im Hinblick auf den zentralen Einflussfaktor der zu überprüfenden These, der Höhe des Anpassungsbedarfs, zu erhalten. Daher wurden mit Deutschland und den Niederlanden zwei kontinentale Länder ausgewählt, die bereits über ein hohes Niveau an Arbeitsmarktregulierung verfügen (Weiss 1995; Rood 1995; Van der Heijden 1999), während das System gesetzlicher Arbeitnehmerrechte in den voluntaristisch geprägten Ländern Großbritannien und Irland traditionell eher gering ausgebaut ist (Hepple / Fredman 1992; Edwards et al. 1999; Prondzynski / Richards 1994; Prondzynski 1999). Entsprechend ist zu erwarten, dass die letztgenannten Länder bei der Umsetzung der sechs Richtlinien tendenziell mit einem hohen Maß an erforderlichen Anpassungen konfrontiert sein werden, während für Deutschland und die Niederlande mit eher geringem Anpassungsbedarf zu rechnen ist.

Da das Konzept des Anpassungsbedarfs in der Literatur nicht immer einheitlich gebraucht wird, habe ich eine breit angelegte Konzeptualisierung gewählt, um möglichst viele der vertretenen Auffassungen abdecken zu können. Ich unterscheide vier Dimensionen von Anpassungen, die von einer europäischen Richtlinie und ihrer Umsetzung hervorgerufen werden können. Erstens geht es um die *materielle Regelungsebene*, das heißt um graduelle oder qualitative Veränderungen an den bestehenden nationalen Politiktraditionen, wobei hier sowohl die rechtliche Ebene als auch die Implikationen der rechtlichen Anpassungen in der Praxis von Bedeutung sind. Zweitens können auch Reformen der *administrativen Strukturen* erforderlich werden, etwa die Einrichtung einer neuen Überwachungsbehörde oder die Neuverteilung administrativer Zuständigkeiten. Drittens kann die Umsetzung einer europäischen Vorschrift Veränderungen in den *Staat-Verbände-Beziehungen* erfordern, indem beispielsweise allgemeinverbindliche gesetzliche Regelungen in einem Bereich eingeführt werden müssen, der zuvor der autonomen Regelung durch Tarifverträge unterlag. Viertens ist schließlich auf die *öko-*

---

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

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

6 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.

*nomischen Kosten* der übrigen drei Formen des Anpassungsbedarfs zu achten, das heißt auf die finanziellen Implikationen für den Staatshaushalt und für die Privatwirtschaft beziehungsweise für einzelne Sektoren. Ähnlich wie bereits von Knill und Lenschow (1998a; 1998b) vorgeschlagen, nehme ich eine dreigeteilte Kategorisierung der jeweiligen Anpassungserfordernisse in die Stufen „hoch", „mittel" und „gering" vor. Daneben gibt es natürlich auch noch den Fall, dass überhaupt keine entsprechenden Anpassungen erforderlich sind.

Insgesamt zeigte sich bei der empirischen Ermittlung der jeweiligen Reformerfordernisse in den einzelnen Fällen, dass die eher indirekten Formen des Anpassungsbedarfs, also Veränderungen der administrativen Strukturen und der Staat-Verbände-Beziehungen, in den hier untersuchten Fällen keine Rolle spielten. Die notwendigen Reformen konzentrierten sich auf die materielle Regelungsebene und die dadurch verursachten Kosten. Es sind allerdings sicherlich andere Fälle denkbar, in denen auch diese Dimensionen von Bedeutung sind.[7]

Konfrontiert man die Werte für den jeweils erzeugten „misfit" der Richtlinien in den vier Ländern mit dem beobachteten Anpassungserfolg, das heißt mit der Pünktlichkeit und inhaltlichen Korrektheit der Umsetzung, so ergibt sich ein gemischtes Bild, das den Erwartungen der Misfit-These nur sehr begrenzt entspricht (siehe Tabelle 1).

Rund ein Drittel der Fälle weist ein Muster auf, das den Erwartungen der These widerspricht. Weitere sieben der untersuchten Umsetzungsprozesse liegen im Bereich mittleren Anpassungsbedarfs, für den die misfit-orientierte Sichtweise keine eindeutigen Aussagen trifft. Knill und Lenschow (2001: 124 u. 126) verweisen zur Erklärung solcher Fälle summarisch auf eine „supportive actor constellation", die aber nicht mehr weiter systematisch ausdifferenziert wird. Autoren wie Börzel (2000a, 2000b) und Duina (1997, 1999) decken diesen empirisch durchaus nicht unbedeutend erscheinenden Bereich mittlerer Anpassungserfordernisse mit ihren Konzeptualisierungen erst gar nicht ab. Deutlich weniger als die Hälfte aller Fälle entspricht auf den ersten Blick den Erwartungen der Hypothese, wobei eine de-

7 Im Rahmen eines Projektverbundes über „Neues Regieren und soziales Europa: Zu Theorie und Praxis von Mindestharmonisierung und Soft Law im europäischen Mehrebenensystem" am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung wurden auch die übrigen elf Mitgliedstaaten untersucht. Dabei zeigte sich, dass manche der hier analysierten Richtlinien etwa in Dänemark Veränderungen im Bereich der Staat-Verbände-Beziehungen notwendig machten. Zu Zwischenergebnissen des Projektverbundes siehe www.mpi-fg-koeln.mpg.de/socialeurope/.

*Tabelle 1 Anpassungsbedarf, Anpassungserfolg und die Misfit-These*

| Zeitpunkt und inhaltliche Richtlinien-konformität der Umsetzung | | Anpassungsbedarf | | |
|---|---|---|---|---|
| | | hoch | mittel | gering / null |
| Weitgehend rechtzeitig | weitgehend korrekt | GB Mutterschutz | NL Elternurlaub<br>GB Teilzeit<br>IRL Mutterschutz | (D Teilzeit)<br>NL Nachweis<br>NL Mutterschutz<br>NL Arbeitszeit<br>NL Teilzeit<br>GB Nachweis |
| | in wichtigen Teilen inkorrekt | (GB Elternurlaub)<br>(IRL Elternurlaub) | | D Arbeitszeit |
| 6–12 Monate verspätet | weitgehend korrekt | | IRL Teilzeit | D Jugendliche<br>IRL Nachweis |
| | in wichtigen Teilen inkorrekt | | | |
| 12–24 Monate verspätet | weitgehend korrekt | (GB Arbeitszeit)<br>(IRL Arbeitszeit) | | D Nachweis |
| | in wichtigen Teilen inkorrekt | | | NL Jugendliche |
| Mehr als 24 Monate verspätet | weitgehend korrekt | | GB Jugendliche II[ab]<br>IRL Jugendliche | D Elternurlaub<br>GB Jugendliche I[a] |
| | in wichtigen Teilen inkorrekt | | D Mutterschutz | |

Dunkel unterlegte Felder enthalten Fälle, die der Misfit-These widersprechen. Weiße Felder kennzeichnen empirische Bereiche, für welche die Hypothese keine eindeutige Aussage trifft. Hell unterlegte Felder kennzeichnen Fälle, die grundsätzlich mit der Misfit-These vereinbar sind. Fälle in Klammern entsprechen den Erwartungen der These nur scheinbar, sind aber bei einer genaueren Analyse auf andere Wirkungsmechanismen zurückzuführen.

a Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie gewährte Großbritannien eine sechsjährige Übergangsfrist für die Umsetzung einiger ihrer wesentlichen Bestimmungen. Daher wird dieser Umsetzungsprozess hier durch zwei getrennte Fälle wiedergegeben.

b Die Umsetzung des zweiten Teils der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Großbritannien wurde auf der Grundlage des derzeitigen Erkenntnisstandes hier eingeordnet, auch wenn der Umsetzungsprozess noch nicht abgeschlossen ist und daher zum Zeitpunkt des Schreibens noch nicht endgültig klar ist, ob die Umsetzung tatsächlich richtlinienkonform ausfallen wird.

taillierte empirische Analyse ergibt, dass in fünf dieser scheinbar passenden Fälle andere Erklärungsfaktoren neben der Höhe des Anpassungsbedarfs eine entscheidende Rolle gespielt haben. Ich werde im nächsten Abschnitt etwas genauer auf einige dieser Fälle eingehen, um dies zu verdeutlichen. Somit verbleiben lediglich fünf von 25 Fällen, bei denen die beobachtete Art der Umsetzung *allein* unter Rückgriff auf die Höhe des Anpassungsbedarfs erklärt werden kann.

## 3 Parties do matter: Europäische Anpassungserfordernisse und die parteipolitische Logik ihrer Verarbeitung

Die Ergebnisse meiner Fallstudien machen deutlich, dass bei der Umsetzung die Eigenlogik nationaler politischer Prozesse wesentlich genauer in den Blick genommen werden muss, als dies von den Vertretern einer auf strukturelle Inkompatibilitäten ausgerichteten Sichtweise bislang getan wurde. Ich gehe daher von einem akteurzentrierten Ansatz aus, der nationalen Regierungen, Verwaltungen und Interessengruppen ein eigenes Gewicht bei der Umsetzung einräumt. Insbesondere argumentiere ich, dass die Haltungen dieser Akteure im Rahmen der Umsetzung nicht durch den zu überwindenden „misfit" determiniert sind. Nationale Akteure haben vielmehr eigene Präferenzen, auf deren Grundlage sie die von europäischen Richtlinien geforderten Anpassungen beurteilen.

In meinen empirischen Analysen über die Umsetzung arbeitsrechtlicher Richtlinien hat sich in diesem Zusammenhang der *Einfluss von politischen Parteien* als besonders wichtig erwiesen. Die unterschiedliche parteipolitische Ausrichtung der Regierung spielte in rund der Hälfte der analysierten Fälle eine entscheidende Rolle. Daher konzentriere ich mich hier auf die Wirkungsweise dieses Faktors. Mein Argument lautet, dass die Haltungen nationaler Regierungen gegenüber der Umsetzung europäischer Richtlinien nur zu einem geringen Teil von der Höhe des Anpassungsbedarfs und den daraus resultierenden Kosten bestimmt sind. Regierungen agieren nicht als reine Verteidiger des nationalen Status quo. Sehr viel bedeutender erwiesen sich in meinen Fällen hingegen die parteipolitisch definierten Präferenzen der Regierungen. Wenn diese aktiviert werden, so sind zwei Reaktionsmuster mit jeweils unterschiedlichen Implikationen für die Rechtzeitigkeit und inhaltliche Qualität der Umsetzung zu unterscheiden:

Widerspricht eine Richtlinie den parteipolitisch definierten Zielen der Regierung, so ist wahrscheinlich, dass diese unabhängig vom Anpassungsbedarf eine *explizit ablehnende Haltung* einnimmt. In diesem Fall kommt es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Verzögerungen oder absichtsvoller Falschumsetzung.

Harmonieren die geforderten Anpassungen jedoch mit den parteipolitisch determinierten Präferenzen der Regierung, so ist selbst bei hohem Anpassungsbedarf mit *aktiver Unterstützung* zu rechnen, die sich häufig in Form von schneller und korrekter Umsetzung oder auch in Gestalt von Überimplementation bemerkbar macht.

Im Folgenden werde ich diese Reaktionsmuster anhand empirischer Beispiele verdeutlichen, bevor ich mich dann der Frage zuwende, welche Parteikonstellationen welche Reaktionen wahrscheinlich machen und inwiefern meine Befunde mit den Erwartungen der Parteiendifferenz-These in Einklang stehen.

### 3.1 Parteipolitischer Widerstand, Verschleppung und Umsetzungsmängel

Parteipolitisch begründeter Widerstand gegen eine Richtlinie und ihre Umsetzung kann sich innerhalb der Regierung an verschiedenen Stellen manifestieren. Dabei sind zunächst Alleinregierungen und Koalitionsregierungen zu unterscheiden. Bei Koalitionen kommt es wiederum darauf an, ob die betreffende Partei das primär zuständige Ressort innehat oder lediglich ein anderes Ministerium besetzt. Im Fall von allein regierenden Parteien und von Parteien, die das zuständige Ressort innehaben, führt explizite Opposition gegen bestimmte Aspekte einer Richtlinie häufig zum bewussten „Versanden-Lassen" der Umsetzung, während Widerstand auf Seiten einer anderen Koalitionspartei Konflikte zwischen den Parteien innerhalb der Regierungskoalition nach sich zieht, wodurch es zu beträchtlichen Verzögerungen kommen kann. Parteipolitischer Widerstand kann darüber hinaus auch zu absichtsvoller Falschumsetzung führen.

*Parteipolitischer Widerstand und bewusstes „Versanden-Lassen" der Umsetzung*

Wenn die Partei, deren Zielen eine bestimmte europäische Vorschrift widerspricht, allein regiert, so ist es für sie sehr einfach, ihren Widerwillen in die Tat umzusetzen, da es keine regierungsinternen Vetopunkte außerhalb der jeweils regierenden Partei gibt.[8] Diese Konstellation war unter den untersuchten Ländern lediglich in Großbritannien gegeben. In diesem Fall verwandelte sich die geringe Zahl parteipolitischer Vetopunkte von einem Instrument effektiver Politikgestaltung in ein ebenso effektives Blockadeinstrument.

Das zeigte sich besonders deutlich bei der *britischen* Umsetzung der *Arbeitszeitrichtlinie*. Dort sträubte sich die Tory-Regierung unter John Major bis zu ihrer Abwahl mit allen Mitteln dagegen, die europäischen Bestimmungen zu übernehmen. Auf den ersten Blick stimmt die Opposition der britischen Regierung mit den Erwartungen der Misfit-These überein, denn die Umsetzung der Vorschriften bedeutete für Großbritannien signifikanten Anpassungsbedarf und immense Kosten. So gab es in Großbritannien zuvor weder einen gesetzlichen Anspruch auf bezahlten Jahresurlaub noch irgendwelche gesetzlichen Vorschriften über Arbeits- und Ruhezeiten. Dieser Mangel an staatlich definierten Rahmenbedingungen für die Arbeitszeitgestaltung der Unternehmen war gepaart mit einer ausgesprochenen „long-hours culture" (Interview GB 4: 187).[9] Nach Schätzungen

8 Das gilt natürlich nicht für Minderheitsregierungen, die auf die Unterstützung einer oder mehrerer Oppositionsparteien angewiesen sind. In solchen Konstellationen besitzen diese stützenden Oppositionsparteien Vetomacht.

9 Die Datengrundlage der empirischen Fallstudien bilden vor allem 43 halbstandardisierte Experteninterviews, die der Autor zwischen September 2000 und April 2001 mit Beamten aus den zuständigen Ministerien und Arbeitsaufsichtsbehörden sowie

der Regierung arbeiteten Anfang der 1990er Jahre rund 2,7 Millionen Arbeitnehmer (fast 12 Prozent der Gesamtbeschäftigten) regelmäßig mehr als die von der Richtlinie vorgegeben Höchstgrenze von 48 Stunden pro Woche (Financial Times, 30.4.1992: 9).

Ihre eigentliche Brisanz erhielt die Richtlinie jedoch erst dadurch, dass der Vorschlag der Kommission auf eine spezifische Mischung aus euroskeptischen und anti-interventionistischen Grundüberzeugungen innerhalb der konservativen Regierungspartei traf. Vor diesem Hintergrund erschien die Richtlinie nicht nur als Maßnahme, welche die Kosten der britischen Wirtschaft in die Höhe trieb, sondern als wirtschaftspolitisch falsche und illegitime Einmischung der Brüsseler Bürokratie in die inneren Angelegenheiten Großbritanniens.[10] Da die Kommission die Arbeitszeitrichtlinie im Rahmen ihres „treaty-base game" (Rhodes 1995: 99) als Sicherheits- und Gesundheitsschutz-Maßnahme auf Grundlage von Artikel 118a EGV eingebracht hatte, reichte zur Verabschiedung eine qualifizierte Mehrheit im Rat. Die britische Regierung protestierte zwar gegen die Wahl dieser Rechtsgrundlage und argumentierte, dass es sich bei den vorgeschlagenen Maßnahmen um Arbeitsmarktregulierungen handle, die daher der Einstimmigkeit bedürften (Gray 1998: 327–329). Sie konnte allerdings nicht verhindern, dass die Richtlinie schließlich im November 1993 auch gegen erbitterten britischen Widerstand verabschiedet wurde.

Anstatt ihre Niederlage zu akzeptieren und die Richtlinie umzusetzen, strengte die Regierung Major jedoch umgehend eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof wegen der vermeintlich falschen Rechtsgrundlage der Richtlinie an und ließ ebenfalls verlauten, dass sie bis zur Urteilsfindung keinerlei Maßnahmen zur Umsetzung unternehmen werde (Financial Times, 2.6.1993: 1). In seinem Urteil vom 12. November 1996 wies der EuGH die Argumente der britischen Regierung

---

mit Vertretern von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden in den vier ausgewählten Ländern geführt hat. Da den Gesprächspartnern Anonymität zugesichert wurde, werden im Text Interviewcodes als Quellennachweise benutzt. Diese Codes bestehen aus einem Länderkürzel, einer laufenden Nummer und den Zeilennummern der betreffenden Passage.

10 So argumentierte Premierminister Major in einer Rede vor der Jahresversammlung des Institute of Directors im April 1992, er glaube fest an die Notwendigkeit und Richtigkeit einer Politik der Deregulierung und sei daher keinesfalls bereit, „to let Brussels intervene in areas which Westminster had decided to leave alone." Konkret bezeichnete er die Arbeitszeitvorschläge als „unnecessary interference with working practices" und fügte hinzu: „They are not for us. No one should be in any doubt. A Conservative government will strongly oppose such damaging regulation wherever it is found, and we will not readily acquiesce in any attempts to impose these costs on our industry" (zitiert in Financial Times, 29.4.1992: 14).

allerdings zurück und bestätigte damit die Rechtskräftigkeit der Richtlinie.[11] Doch auch jetzt war die konservative Regierung nicht bereit, den Richterspruch zu akzeptieren und die Richtlinie nun umgehend umzusetzen. Vielmehr bekräftigte sie noch am Tag der Urteilsverkündigung ihre grundsätzliche Ablehnung des Urteils und verlangte eine entsprechende Revision des Vertragstextes in der laufenden Regierungskonferenz, um auf diesem Wege die Richtlinie für Großbritannien außer Kraft zu setzen (House of Commons Hansard Debates, 12.11. 1996, Col. 152 u. 155). Zwar legte die Regierung im Dezember 1996 immerhin ein erstes Konsultationsdokument vor. Bis zu den Unterhauswahlen im Mai 1997, bei denen die Konservativen eine verheerende Niederlage gegen Labour einstecken mussten, wurden dann jedoch keinerlei Schritte mehr unternommen, um die aus der Richtlinie resultierenden europarechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen.

Erst die nachfolgende Labour-Regierung unter Tony Blair setzte die Richtlinie schließlich um. Die Labour Party war unter anderem mit dem Versprechen in den Wahlkampf gegangen, sie werde die Arbeitszeitrichtlinie umsetzen, wenn sie gewählt würde (Interview GB 3: 532–535). Dieses Versprechen setzte die Labour-Regierung dann auch relativ zügig in die Tat um. Auf Grund der bewussten Verzögerungstaktik ihrer konservativen Vorgängerin war dies allerdings erst rund zwei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist möglich. Die unterschiedlichen Haltungen der konservativen Regierung und ihrer Labour-Nachfolgerin gegenüber der Richtlinie machen deutlich, dass die signifikante Verzögerung bei der Umsetzung nicht mit dem hohen Anpassungsbedarf zu erklären ist. Entscheidend waren die unterschiedlichen parteipolitischen „Brillen" beider Regierungen, die bei der einen zu Fundamentalopposition und bei der anderen zu Unterstützung oder doch zumindest zu Akzeptanz der Brüsseler Vorschriften führte.

Derselbe Effekt der absichtsvollen Nichtumsetzung auf Grund politisch motivierter Opposition kann unter Koalitionsregierungen auftreten, wenn die anpassungsunwillige Partei die Leitung des federführenden Ministeriums innehat und innerhalb der Regierungskoalition keine anderen Akteure existieren, die ein Interesse an der Umsetzung hätten. Dies lässt sich anhand der Umsetzung der *Elternurlaubsrichtlinie* in *Deutschland* verdeutlichen. Der Anpassungsbedarf war insgesamt gering, da das deutsche Bundeserziehungsgeldgesetz bereits eine vergleichsweise großzügige gesetzliche Erziehungsurlaubsregelung vorsah, die teilweise weit über die Mindeststandards der Richtlinie hinausging.

Lediglich ein insgesamt geringfügig erscheinender Punkt musste geändert werden: Während die Richtlinie ein *individuelles Recht* von Frauen und Männern auf Elternurlaub vorsah, war der Anspruch auf Erziehungsurlaub in Deutschland

11 Urteil des Gerichthofs vom 12. November 1996, Vereinigtes Königreich gegen Rat der Europäischen Union, Rs. C-84 / 94, Sammlung der Rechtsprechung 1996, S. I-5755.

vom Beschäftigungsstatus des jeweils anderen Elternteils abhängig (Interview D 3: 556–566, siehe auch Hornung-Draus 1996). So hatte ein Arbeitnehmer keinen Anspruch auf Erziehungsurlaub, sofern „der mit dem Arbeitnehmer in einem Haushalt lebende andere Elternteil nicht erwerbstätig ist" (§ 15, Abs. 2 BErzGG i. d. Fassung v. 31.1.1994). Typischerweise betraf diese Regelung Paare, bei denen der Mann erwerbstätig war, während die Frau als Hausfrau zu Hause arbeitete. Die Zahl solcher Paare ist zwar nicht ganz unbedeutend, aber insgesamt doch zahlenmäßig begrenzt. Dazu kommt, dass von der Erweiterung des Elternurlaubsanspruchs auf diese Eltern in der Praxis nur sehr geringe Auswirkungen zu erwarten sind. Denn angesichts der insgesamt geringen Höhe des Erziehungsgeldes ist es eher unrealistisch, dass Paare, die allein auf das Einkommen des einen erwerbstätigen Elternteils angewiesen sind, gerade auf dieses Einkommen verzichten und stattdessen versuchen, ausschließlich vom Erziehungsgeld zu leben.

Trotz der geringen praktischen Bedeutung der erforderlichen Reform weigerte sich die christdemokratisch-liberale Regierung unter Helmut Kohl, die von ihr selbst Mitte der 1980er Jahre geschaffene Regelung zu ändern. Das lag daran, dass die erforderliche Anpassung der familienpolitischen Konzeption insbesondere des christdemokratischen Koalitionspartners widersprach. Bereits bei der Verabschiedung der Richtlinie gab die Bundesregierung zu Protokoll, dass aus ihrer Sicht „eine Änderung des deutschen Rechts nicht erforderlich und nicht beabsichtigt" sei, da die Richtlinie den Mitgliedstaaten „eine große Flexibilität hinsichtlich der Bedingungen für die Gewährung und die Inanspruchnahme des Elternurlaubs" einräume (Ministerrat 1996: 6). Weil das zuständige Familienministerium von der CDU-Politikerin Claudia Nolte geleitet wurde und es sonst niemanden innerhalb der Regierung gab, der sich für die nötigen Anpassungen aussprach, war es ein Leichtes, die Umsetzung stillschweigend „versanden" zu lassen.

Erst unter der 1998 an die Macht gekommenen rot-grünen Bundesregierung wurde dann eine umfassende Revision der Erziehungsurlaubsvorschriften durchgeführt. Die am 1. Januar 2001 in Kraft getretene Reform verwirklichte nicht nur, wenn auch mit erheblicher Verspätung, die von der Richtlinie geforderte Ausdehnung des Elternurlaubsanspruchs auf Paare mit nur einem Einkommen, sondern griff gleichzeitig auch noch eine Reihe unverbindlicher Empfehlungen der Richtlinie auf und ging auf diese Weise zum Teil weit über die europäischen Mindestanforderungen hinaus. So wurde die Teilzeitarbeitsmöglichkeit während des Erziehungsurlaubs von 19 auf 30 Wochenstunden erhöht und Arbeitnehmern ein verbindlicher Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit während des Elternurlaubs gewährt. Es zeigt sich also, dass auch geringfügige Anpassungen zum Scheitern verurteilt sind, wenn sie den politischen Präferenzen wichtiger Regierungsparteien zuwiderlaufen, während sie von einer Regierung, deren ideologisches Profil mit den vorgegeben Zielen übereinstimmen, problemlos akzeptiert und durch Überimplementation sogar noch „vergoldet" werden können.

*Parteipolitischer Widerstand, parteipolitische Vetospieler und verzögerte Umsetzung*

Parteipolitischer Widerstand kann auch dazu führen, dass innerhalb einer Regierungskoalition ein oder mehrere Koalitionspartner gegen die vorgeschlagene Art der Umsetzung opponieren und es darüber zu einem koalitionsinternen Streit kommt. Da innerhalb einer Regierungskoalition alle beteiligten Parteien über Vetomacht verfügen (Tsebelis 1995), kann auf diese Weise ein langwieriger und schwer zu lösender regierungsinterner Konflikt entstehen. Das zeigte sich bei der Umsetzung der *Nachweisrichtlinie* in *Deutschland*. Die Richtlinie bedeutete für Deutschland nur geringen Anpassungsbedarf, da es zwar keine gesetzliche Regelung gab, die den Arbeitnehmern das Recht auf einen schriftlichen Nachweis über die wesentlichen Bedingungen ihres Arbeitsverhältnisses zusicherte, wohl aber Tarifverträge, die entsprechende Rechte garantierten, zumeist in Form des Anspruchs auf einen schriftlichen Arbeitsvertrag. Auf diese Weise waren etwa 80 Prozent aller Arbeitnehmer bereits faktisch mit Ansprüchen ausgestattet, die den Anforderungen der Richtlinie weitgehend entsprachen (Interview D 6: 56–88).

Trotz der insgesamt geringfügigen Auswirkungen für den Großteil der Unternehmen kämpfte das FDP-geführte Wirtschaftsministerium für eine möglichst weitgehende Vermeidung „unnötiger Bürokratie" vor allem für kleinere Betriebe und setzte sich daher vehement für die Nutzung einer Ausnahmeklausel ein, die es erlaubt hätte, Teilzeitarbeitnehmer mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von bis zu acht Stunden vom Anwendungsbereich der Regelung auszunehmen. Das Arbeitsministerium unter Norbert Blüm, einem der Exponenten des CDU-Arbeitnehmerflügels, argumentierte hingegen, dass ein solcher Ausschluss von Teilzeitarbeitnehmern, obwohl in der Nachweisrichtlinie ausdrücklich erlaubt, eine indirekte Diskriminierung von Frauen darstellen und daher gegen die einschlägige Rechtsprechung des EuGH verstoßen würde. Daher handle es sich hierbei nur um eine „Scheinausnahme", die nicht genutzt werden könne (Interview D 6: 185–210). Bis dieser langwierige Ressortkonflikt, der auf Grund der unterschiedlichen parteipolitischen Besetzung beider Ministerien vor allem als Koalitionskonflikt zwischen FDP und CDU angesehen werden muss, mit einem Kompromiss gelöst werden konnte, war die Umsetzungsfrist schon lange abgelaufen.[12]

12 Man einigte sich schließlich darauf, die 8-Stunden-Schwelle zwar nicht zu nutzen, dafür aber eine neue Geringfügigkeitsschwelle einzuführen, die alle Arbeitnehmer vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausschloss, deren jährliche Arbeitszeit geringer als 400 Stunden war. Diese Ausnahme stand im Einklang mit einer anderen Ausnahmeklausel der Nachweisrichtlinie, die einen Ausschluss von Arbeitnehmern zuließ, die „Gelegenheitsarbeit" verrichten. Inzwischen ist die 400-Stunden-Schwelle von der rot-grünen Bundesregierung im Zuge der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung abgeschafft worden (Interview D 6: 210–235).

*Parteipolitischer Widerstand und absichtliche Falschumsetzung*

Insgesamt können sich parteipolitisch motivierte Auseinandersetzungen und Widerstände natürlich nicht nur auf der Zeitachse bemerkbar machen, sondern auch in der inhaltlichen Dimension, in Form von absichtlicher Falschumsetzung. Das wurde besonders deutlich bei der Umsetzung der *Arbeitszeitrichtlinie* in *Deutschland*. Die Vorschriften der Richtlinie bedeuteten für die Bundesrepublik nur geringen Anpassungsbedarf, da das existierende deutsche Recht, bestehend aus der Arbeitszeitordnung von 1938 und das Bundesurlaubsgesetz von 1963, bereits den Großteil der Standards erfüllten und in wichtigen Punkten sogar wesentlich strengere Vorschriften vorsah. Die Richtlinie erforderte im Wesentlichen eine gewisse Verbesserung des Gesundheitsschutzes von Nachtarbeitnehmern (Anzinger 1994: 7) und eine Anhebung des gesetzlichen Mindesturlaubs von drei auf vier Wochen. Die letztere Reform betraf aber faktisch nur einen Bruchteil der Arbeitnehmer, da die überwiegende Mehrzahl der Beschäftigten durch Tarifverträge bereits wesentlich großzügigere Urlaubsansprüche genoss (BT-Drucksache 12/6990: 45).

Diese Reformerfordernisse spielten jedoch bei der Umsetzung kaum eine Rolle. Entscheidend für ein Verständnis der deutschen Reaktion auf die Richtlinie ist vielmehr, dass die europäischen Vorschriften mit einer bereits vorher begonnenen, grundlegenden Reform des bestehenden Arbeitszeitrechts in Deutschland kollidierten. Bereits in den 1980er Jahren hatte es mehrere gescheiterte Anläufe der christdemokratisch-liberalen Bundesregierung gegeben, die relativ starren und darüber hinaus mit nationalsozialistischem Jargon durchsetzen Vorschriften der Arbeitszeitordnung grundlegend zu reformieren und vor allem deutlich zu flexibilisieren (siehe dazu Zohlnhöfer 2001: 129–136).

1992 wurde dann ein erneuter Anlauf unternommen, der sich mit den Arbeitszeitverhandlungen auf europäischer Ebene überlagerte. Im Rahmen der geplanten nationalen Reform bestand der wichtigste Hebel zur Flexibilisierung neben einer höchst umstrittenen Aufweichung des Sonntagsarbeitsverbots vor allem in einer erheblichen Ausdehnung der Referenzperiode für die Berechnung der durchschnittlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit. Während die Arbeitszeitordnung diesbezüglich nur minimale Flexibilität erlaubte, drängte vor allem das FDP-geführte Wirtschaftsministerium unter Günter Rexrodt auf möglichst lange Referenzperioden, die es den Unternehmen ermöglichen würden, in Stoßzeiten weit über die normalerweise erlaubte wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden hinauszugehen, sofern diese Arbeitszeitspitzen innerhalb eines bestimmten Zeitraums wieder ausgeglichen würden (FAZ, 15.6.1993: 15; 13.7.1993: 11).

Vor dem Hintergrund dieser nationalen Pläne drängte die Bundesregierung im Rahmen der europäischen Verhandlungen auf die Festlegung möglichst langer

Referenzperioden von bis zu 12 Monaten, was allerdings auf den vehementen Widerstand insbesondere der französischen Regierung stieß (ArbuR 1993; Lewis 1998: 388–390). Letztlich konnte sich die deutsche Regierung bei den Verhandlungen mit ihrem Anliegen nicht durchsetzen. Der Gemeinsame Standpunkt und die später verabschiedete Richtlinie sahen eine grundsätzliche Referenzperiode von lediglich vier Monaten vor. Der einzige deutsche Erfolg war, dass dieser Bezugszeitraum in bestimmten Sektoren auf sechs Monate und per Tarifvertrag auch auf 12 Monate verlängert werden konnte. Die Niederlage in Brüssel brachte die deutsche Regierung in die unangenehme Lage, den bislang in ihrem Gesetzentwurf vorgesehenen Ausgleichszeitraum von sechs Monaten auf vier Monate reduzieren zu müssen. Obwohl dieser Umstand im Arbeitsministerium durchaus bekannt war (Günther 1993: 20) und für eine entsprechende Anpassung in laufenden Gesetzgebungsverfahren noch genügend Zeit gewesen wäre, hielt die Bundesregierung an den vorgesehenen sechs Monaten Ausgleichzeitraum fest. Darüber hinaus erlaubte das letztlich verabschiedete Arbeitszeitgesetz den Sozialpartnern, per Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung längere Ausgleichzeiträume ohne eine gesetzlich definierte Obergrenze zu vereinbaren, während die Richtlinie dafür eine Maximalgrenze von 12 Monaten definierte.

Die von vielen Kommentatoren bei ihrer Verabschiedung konstatierte extrem hohe Flexibilität der Richtlinie (siehe etwa European Industrial Relations Review 235, August 1993: 15–18; Lörcher 1994) reichte der Kohl-Regierung für ihre eigenen nationalen Reformen also offenbar nicht aus. Vielmehr wollte sie ihre weitgehenden Flexibilisierungsbestrebungen nicht durch striktere europäische Vorschriften einengen lassen und überschritt daher bei ihrer Reform den vorgegebenen Rahmen der Richtlinie deutlich. Das Resultat dieser parteipolitisch motivierten Entscheidung ist, dass das deutsche Arbeitszeitgesetz seit mehr als sechs Jahren gegen gültiges europäisches Recht verstößt. Darauf hat inzwischen auch die Europäische Kommission hingewiesen, ohne allerdings bislang entsprechende rechtliche Schritte eingeleitet zu haben (KOM[2000] 787: 18).

Ähnlich gelagert war die Umsetzung der *Jugendarbeitsschutzrichtlinie* in den *Niederlanden*. Die Richtlinie erforderte insgesamt nur geringfügige Anpassungen an die bestehenden Regelungen. So mussten die Arbeitgeber explizit verpflichtet werden, bei der Beschäftigung von Minderjährigen die Risiken für diese Gruppe von Arbeitnehmern zu beurteilen und Maßnahmen zu ergreifen, um diese zu beseitigen. Dieser Schritt war jedoch nicht sehr gravierend, da es in den Niederlanden zuvor ein sehr umfassendes System genereller Beschäftigungsverbote gegeben hatte, das jungen Arbeitnehmern gänzlich untersagte, bestimmte potentiell gefährliche Tätigkeiten zu verrichten (Interview NL 6: 112–119). Daneben mussten einige graduelle Verbesserungen der Arbeits- und Ruhezeitvorschriften von Minderjährigen vorgenommen werden.

Die Umsetzung stand allerdings weniger im Zeichen der Verbesserung des Jugendarbeitsschutzes, sondern zielte auf eine Flexibilisierung der bestehenden Regelungen ab. So nutzte die niederländische Regierung die Umsetzung der Arbeitsschutzbestimmungen der Richtlinie dazu, die bestehenden generellen Beschäftigungsverbote teilweise aufzuheben und durch ein System von Arbeit unter Aufsicht zu ersetzen. Das stieß zwar auf erbitterten Widerstand der Gewerkschaften, wurde aber dennoch durchgesetzt (Interviews NL 6: 112–173; NL 12: 295–397).

Während die Regierung bei diesem Schritt noch innerhalb des von der Richtlinie erlaubten Rahmens blieb, reichte ihr der europarechtlich vorgegebene Spielraum im Bereich der Arbeits- und Ruhezeitvorschriften nicht aus. So wurde eine bestehende Regelung über flexible Tages- und Wochenarbeitszeiten von Jugendlichen beibehalten, obwohl die Richtlinie eine Einschränkung dieser Bestimmung forderte. Aufbauend auf einer ähnlichen Regelung in den bestehenden Vorschriften erlaubt das niederländische Arbeidstijdenwet nun allen Jugendlichen, bis zu neun Stunden am Tag und 45 Stunden in der Woche zu arbeiten, sofern die durchschnittliche Wochenarbeitszeit in einem Vierwochenzeitraum nicht mehr als 40 Stunden beträgt (Artikel 5:6 des Arbeidstijdenwet). Das verstößt jedoch gegen die Richtlinie, die für Jugendliche absolute Höchstarbeitszeiten von acht Stunden am Tag und 40 Stunden pro Woche vorschreibt. Auf ähnliche Weise wurde die existierende wöchentliche Ruheperiode für Jugendliche generell von 48 Stunden auf 36 Stunden verkürzt (Artikel 5:3 des Arbeidstijdenwet), obwohl die Richtlinie grundsätzlich eine Ruheperiode von 48 Stunden vorschreibt und Abweichungen von diesem Grundsatz nur bei Vorliegen „technischer oder arbeitsorganisatorischer Gründe“ und für bestimmte Gruppen von Beschäftigten erlaubt (Artikel 10, Abs. 2 der Richtlinie).

Ähnlich wie bei der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie in Deutschland widersprachen hier die europäischen Vorschriften den Deregulierungs- und Flexibilisierungsplänen der nationalen Regierung und wurden aus diesem Grund bei der Umsetzung missachtet. An diesem Fall ist interessant, dass hier eine sozialdemokratisch geführte Regierung für die Umsetzung verantwortlich war. Dabei handelte es sich jedoch um eine Koalition unter Führung der PvdA, die mit einem expliziten Deregulierungsprogramm angetreten war und daher als „moderne“, das heißt stark auf die Bedürfnisse der Wirtschaft ausgerichtete sozialdemokratische Partei klassifiziert werden muss. Des Weiteren war die wirtschaftsliberale VVD Teil der Koalition, was den Kurs der Regierung insgesamt ebenfalls eher in eine wirtschaftsfreundliche Richtung lenkte.

### 3.2 Parteipolitische Unterstützung, effektive Umsetzung und Tendenz zur Überimplementation

Im Gegensatz zu den bisher beschriebenen Beispielen parteipolitischen Widerstands trug die parteipolitisch motivierte Unterstützung einer Richtlinie durch die zuständige Regierung in einigen Fällen zu einer schnellen und konformen Umsetzung bei. Darüber hinaus haben meine empirischen Analysen gezeigt, dass parteipolitische Unterstützung auch dazu führen kann, dass im Rahmen der Umsetzung über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinausgegangen wird.

In mehreren der untersuchten Fälle trug die parteipolitisch begründete aktive Unterstützung einer Richtlinie wesentlich zur schnellen und konformen Anpassung bei. Die bereits erwähnten Beispiele von Umsetzungsverschleppung durch unwillige Mitte-Rechts-Regierungen in Deutschland (Elternurlaub) und Großbritannien (Arbeitszeit) konnten nach einem entsprechenden Regierungswechsel hin zu sozialdemokratisch geführten Regierungen relativ schnell überwunden werden.

Parteipolitische Unterstützung kann aber auch zu Überimplementation führen. So griff die rot-grüne Bundesregierung bei der bereits erwähnten Reform der deutschen Erziehungsurlaubsregelung einige der unverbindlichen Bestimmungen der Elternurlaubsrichtlinie auf, weil sie mit den familienpolitischen Konzeptionen der beiden Koalitionspartner SPD und Grüne in Einklang standen. Auf diese Weise ging die Regierung bei der Umsetzung weit über die europäischen Mindestanforderungen hinaus.

Analog dazu lässt sich die massive Überimplementation der *Teilzeitarbeitsrichtlinie* in *Deutschland* interpretieren. Das Abkommen der europäischen Sozialpartner über Teilzeitarbeit, auf dem die Richtlinie inhaltlich basierte, war bei seiner Verabschiedung von verschiedenen Beobachtern, unter anderem von den deutschen Gewerkschaften, auf Grund seiner mangelnden Substanz harsch kritisiert worden.[13] Das einzige verbindliche Prinzip der Richtlinie legt fest, dass Teilzeitarbeitnehmer hinsichtlich ihrer Beschäftigungsbedingungen nicht schlechter behandelt werden dürfen als vergleichbare Vollzeitarbeitnehmer. Dieses Prinzip war in Deutschland bereits weitgehend verwirklicht – die Richtlinie verlangte nur eine graduelle Verbesserung des deutschen Beschäftigungsförderungsgesetzes (Interview D 1: 201–216). Ansonsten besteht die Richtlinie zu weiten Teilen aus unverbindlichen Empfehlungen. Bei der Umsetzung der Richtlinie in Deutschland

13 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 (Dürmeier 1999).

durch die rot-grüne Bundesregierung wurden jedoch fast alle dieser nicht verpflichtenden Bestimmungen aufgegriffen und in bindende Vorschriften mit teilweise weit reichenden Konsequenzen umgewandelt.

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 (§ 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 (§ 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 weit reichende 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 (Interview D 6: 628–648).

Um die massiven Proteste des Arbeitgeberlagers gegen diese „unnötige" Regulierung des Arbeitsmarktes zu beschwichtigen, schnürte die Regierung ein Paket, das die Umsetzung der Teilzeitarbeits*r*ichtlinie 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 die rechtzeitige Verabschiedung der Teilzeitregelung, die angesichts des Widerstands der Arbeitgeber sonst eher fraglich gewesen wäre. Doch auch mit diesem Paket musste die Bundesregierung noch von der Möglichkeit einer einjährigen Verlängerung der Umsetzungsfrist Gebrauch machen, die in der Richtlinie vorgesehen war (Interviews D 1: 957–965; D 5: 397–413, 729–779; D 6: 750–783). Es zeigt sich also, dass die gezielte parteipolitische Unterstützung einer EU-Richtlinie zu massiver Überimplementation führen kann.

### 3.3 Überimplementation als Problem rechtzeitiger Anpassung

Anhand des eben erwähnten Beispiels wird zugleich deutlich, dass parteipolitische Unterstützung nicht nur positive Effekte auf die Umsetzungsqualität von Richtlinien haben muss, sondern auch zu Problemen in der Zeitdimension führen kann, wenn durch inhaltliches „Draufsatteln" zusätzliche Konflikte entstehen, welche die Umsetzung der verbindlichen Standards verzögern können. Dieser Mechanismus zeigte sich insbesondere bei der Umsetzung der *Arbeitszeitrichtlinie* in *Irland*. Ähnlich wie in Großbritannien bedeutete die Richtlinie für Irland hohen Anpassungsbedarf und signifikante Kosten. In Irland existierten zwar gesetzliche Vorschriften über tägliche und wöchentliche Arbeits- und Ruhezeiten, diese galten jedoch nicht für alle Branchen, sahen zum größten Teil wesentlich weniger strikte Vorschriften vor als die Richtlinie und waren vor allem bereits so alt, dass sie nach allgemeiner Ansicht in der Praxis kaum mehr von Bedeutung waren (Interview IRL 4: 263–267). So arbeiteten 1993 etwa sechs bis sieben Prozent aller Arbeitnehmer in Irland länger als durchschnittlich 48 Stunden pro Woche (Irish Times, 26.8.1993: 15). Darüber hinaus musste der gesetzliche Jahresurlaub von drei auf vier Wochen verlängert werden, was zumindest den rund 20 Prozent der Beschäftigten zugute kam, die noch keine entsprechenden tarifvertraglichen Ansprüche genossen (Dáil Éireann 1996: 56–57).

Trotz der hohen Anpassungskosten unterstützte die damals amtierende Mitte-Links-Regierungskoalition aus Fine Gael, Labour und den Progressive Democrats die Ziele der Richtlinie. Generell versprach sich die Regierung von der erheblichen Reduzierung der erlaubten Wochenarbeitszeit eine Entlastung des Arbeitsmarktes durch Arbeitsumverteilungseffekte. Dieses Ziel wurde insbesondere von der Labour Party unterstützt, die diesbezüglich den Vorteil hatte, dass sie über die Leitung des Arbeitsressorts verfügte. Die zuständige Labour-Staatssekretärin Eithne Fitzgerald schlug daher vor, eine Ausnahmeklausel, die es einzelnen Arbeitnehmern erlaubt hätte, durch eine individuelle Opt-out-Erklärung länger als durchschnittlich 48 Stunden pro Woche zu arbeiten, nicht zu nutzen, da eine solche individuelle Opt-out-Möglichkeit die arbeitsmarktpolitischen Effekte der Richtlinie konterkariert hätte (Irish Times, 15.11.1996: 4, Dáil Éireann 1996: 53–68).

Diese Form der Überimplementation wurde von den Gewerkschaften begrüßt, rief aber vehemente Proteste von Seiten der Arbeitgeberverbände und der Oppositionsparteien hervor, die dadurch vor allem die Wettbewerbsposition Irlands gegenüber den britischen Nachbarn im Kampf um amerikanische Direktinvestitionen gefährdet sahen, da die Briten zu jener Zeit bereits deutlich gemacht hatten, dass sie die Ausnahmeklausel nutzen würden (Irish Times, 22.11.1996: 4, 25.2.1997: 16, Dáil Éireann 1997: 784–785, 792–794). Angesichts dieser Proteste vereinbarte die Regierung einen Kompromiss, der eine Nutzung der Opt-out-Möglichkeit unter eng begrenzten Bedingungen und nur für eine Übergangsfrist

von zwei Jahren erlaubte. Damit hielt sie im Wesentlichen an ihren Plänen fest (Interview IRL 4: 888–938). Allerdings führten die Debatten über die Nutzung der Opt-out-Klausel und die Suche nach einem Kompromiss zu einer Verzögerung bei der Umsetzung, die bei einer strikten Minimalinterpretation der Richtlinie zumindest hätte vermindert werden können.

### 3.4 Die Umsetzung arbeitsrechtlicher EU-Richtlinien und die Parteiendifferenz-These

Bei der Umsetzung der untersuchten Richtlinien zeigte sich insgesamt, dass es zu expliziter Ablehnung von Richtlinien tendenziell eher bei Mitte-Rechts-Regierungen kam, während eine aktive Unterstützung arbeitsrechtlicher Reformen vor allem bei Mitte-Links-Regierungen zu beobachten war. Dieser Befund scheint zunächst die Erwartungen der in der national vergleichenden Politikforschung schon lange diskutierten Parteiendifferenz-These oder „Parties-do-matter"-These zu bestätigen, wonach die unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen, und insbesondere die Verortung dieser Parteien auf der Links-Rechts-Skala, entscheidenden Einfluss auf die Regierungspolitik ausübt (Castles 1982; Schmidt 1996a; Schmidt 1996b; Schmidt 2000: 378–389). Diese These geht davon aus, dass christdemokratische, wirtschaftsliberale oder sozialdemokratische Parteien gut unterscheidbare Programme vertreten, weil sie die Interessen verschiedener Wählergruppen vertreten, und dass sich diese unterschiedlichen parteipolitischen Programmatiken in der Regierungspraxis auch in verschiedenen Politikergebnissen bemerkbar machen.

Entsprechend den Annahmen dieser These neigen sozialdemokratische Parteien in der Wirtschafts- und Sozialpolitik (und damit auch im Arbeitsrecht) zu mehr Staatsintervention und einer arbeitnehmerfreundlicheren Politik, während christdemokratische, konservative und vor allem wirtschaftsliberale Parteien auf staatliche Zurückhaltung zu Gunsten der freien Entfaltung der Marktkräfte setzen und insgesamt eine wirtschaftsfreundliche Politik verfolgen. Aus dieser Sicht müssten also Mitte-Links-Regierungen arbeitsrechtliche EU-Richtlinien, deren Ziel die Verbesserung von Arbeitnehmerrechten ist, wesentlich eher unterstützen und diese daher besser umsetzen als konservativ-liberale Regierungen. Auch wenn meine Fallstudien die grundsätzliche Stoßrichtung der Parteiendifferenz-These durchaus bestätigt, legen die hier vorgestellten Ergebnisse einen differenzierteren Zusammenhang zwischen parteipolitischer Ausrichtung der Regierung und Umsetzungsqualität nahe.

Erstens wurden parteipolitische Differenzen nicht in allen von mir analysierten Fällen tatsächlich aktiviert. Inwiefern es zu einer Links-Rechts-Politisierung

kommt, hängt dabei von verschiedenen nationalen Kontextbedingungen ab. Es ist jedenfalls nicht die Höhe des Anpassungsbedarfs, die dafür entscheidend ist. Vielmehr geht es um die betroffenen Regelungsmaterien und inwiefern diese mit bestimmten parteipolitischen Positionen der Regierungen zusammenpassen. Dies kann aber von Fall zu Fall höchst unterschiedlich sein. Die Reaktion kann unter anderem davon abhängig sein, wie sich die nötigen Reformen politisch vermarkten lassen, wie sie zu den aktuellen politischen Themenkonjunkturen passen oder welchen generellen Stellenwert die Erfüllung europarechtlicher Verpflichtungen innerhalb der Regierung genießt. Es kann jedoch festgehalten werden, dass das Ausmaß der Politisierung keine Funktion des Anpassungsbedarfs ist. In Irland beispielsweise kam es zu einer echten Aktivierung parteipolitischer Unterschiede nur bei der kostenträchtigen Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie, während die meisten anderen Richtlinien trotz zum Teil erheblichen Anpassungsbedarfs von den wichtigen Parteien befürwortet wurden. In Deutschland reichte hingegen mehrmals bereits geringer Anpassungsbedarf aus, um parteipolitisch motivierte Auseinandersetzungen und Widerstände hervorzurufen.

*Tabelle 2 Arbeitsrechtliche Grundpräferenzen unterschiedlicher Parteigruppierungen*

| | Gegen staatliche Intervention | Für staatliche Intervention | Realbeispiele in den 1990er Jahren |
|---|---|---|---|
| Wirtschaftsliberale Parteien | X | | FDP (D), VVD (NL), Konservative (GB), PD (IRL) |
| Christdemokraten und Konservative | ←------- X | -------→ | CDU (D), CDA (NL), FF (IRL), FG (IRL) |
| „Moderne“ Sozialdemokratie | ←------- X | -------→ | PvdA (NL), Labour Party (GB) |
| „Traditionelle“ Sozialdemokratie | | X | SPD (D), Labour Party (IRL) |

Zweitens zeigen die Fallstudien, dass man bei der Zuordnung einzelner Parteien zu bestimmten „Parteifamilien“ differenziert vorgehen muss. Aus den hier untersuchten Fällen und dem darin beobachteten Verhalten verschiedener Regierungsparteien können dabei grob vereinfacht vier unterschiedliche Gruppen von Parteien mit jeweils unterschiedlichen arbeitsrechtlichen Grundpräferenzen abgeleitet werden (siehe Tabelle 2).

Parteien mit einem klar *wirtschaftsliberalen* Profil wie die deutsche FDP oder die britische Konservative Partei begegnen arbeitsrechtlichen Regelungen grundsätzlich mit Skepsis, während von *traditionellen sozialdemokratischen Parteien* wie der irischen Labour Party oder auch der deutschen SPD eine grundsätzliche Unterstützung von Maßnahmen zu erwarten ist, welche die Verbesserung von Arbeitnehmerrechten zum Ziel haben. Zwischen diesen beiden Extremen lassen sich

*konservative und christdemokratische Parteien* wie die deutsche CDU, die niederländische CDA oder auch die beiden großen irischen Volksparteien Fianna Fáil und Fine Gael einordnen, bei denen es eine grundsätzliche Bereitschaft gibt, gesetzliche Arbeitnehmerrechte zu schaffen und zu verbessern, gleichzeitig jedoch auch die Bedürfnisse der Wirtschaft in erheblichem Maße mit in die politische Strategiewahl einfließen. Wichtig ist, dass *„moderne" sozialdemokratische Parteien* wie die britische Labour Party unter Tony Blair oder die niederländische PvdA eine ähnliche Position einnehmen. Bei diesen Parteien sind arbeitnehmerfreundliche Grundhaltungen in erheblichem Maße durch Erwägungen der Wirtschaftsverträglichkeit potentieller staatlicher Interventionen eingeschränkt (siehe dazu auch Seeleib-Kaiser 2002). Daher ist es möglich, dass Regierungen, die von solchen Parteien geführt werden, im Zuge von Deregulierungs- und Flexibilisierungsbestrebungen ebenfalls Widerstand gegen arbeitsrechtliche Regelungen leisten, wie es etwa bei der Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in den Niederlanden der Fall war (siehe oben).

Während die konkrete Haltung der beiden letztgenannten Gruppierungen gegenüber arbeitsrechtlichen Interventionen von verschiedenen Kontextfaktoren wie insbesondere der Stärke unterschiedlicher Parteiflügel oder auch der zu erwartenden Kosten abhängt, zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen modernen Sozialdemokraten und christlich-konservativen Parteien im Hinblick auf *gleichstellungspolitische Fragen*. So sind christdemokratische und konservative Parteien im Allgemeinen eher einem traditionellen Bild der beruflichen und familiären Rollen von Frauen und Männern verpflichtet und bringen daher wenig Unterstützung für gleichstellungspolitische Initiativen auf. Dagegen spricht die säkulare Herkunft von sozialdemokratischen Parteien, egal ob wirtschaftspolitisch eher „traditionell" oder eher „modern" ausgerichtet, dafür, dass diese Parteien gleichstellungspolitischen Maßnahmen aufgeschlossener gegenüber stehen.

Schließlich muss drittens beachtet werden, dass der Effekt unterschiedlicher Parteikonstellationen auf das Umsetzungsergebnis hinsichtlich der inhaltlichen und zeitlichen Dimension differenziert werden muss. Wie gezeigt, führte parteipolitische Ablehnung häufig zu Verschleppung der Umsetzung oder aber auch zu inhaltlich inkorrekter Anpassung. Parteipolitische Unterstützung wirkt sich allerdings unterschiedlich auf die inhaltliche und die zeitliche Dimension aus: Die aktive Förderung von Richtlinien durch Mitte-Links-Regierungen hatte tendenziell einen positiven Effekt auf die Substanz des Umsetzungsresultats und führte mitunter sogar zur Überimplementation. Kam es allerdings zu solchen Fällen von Überimplementation, so barg dies die Gefahr zeitlicher Verzögerungen auf Grund von Konflikten über die hinzugefügten Materien.

Alles in allem unterstreichen meine Ergebnisse daher zwar die hohe Relevanz unterschiedlicher parteipolitischer Konstellationen für die Umsetzung arbeits-

rechtlicher EU-Richtlinien und demonstrieren dadurch die Begrenztheit einer auf strukturelle Inkompatibilitäten abstellenden Sichtweise. Meine Befunde bestätigen aber nur bedingt die Erwartungen der Parteiendifferenz-These, sondern weisen vielmehr auf einen differenzierteren Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Ausrichtung von Regierungen und der unterschiedlichen nationalen Performanz bei der Umsetzung europäischer Richtlinien hin.

## 4 Schlussfolgerungen

Der vorliegende Beitrag befasste sich mit der Frage, welche Faktoren zu einer korrekten und pünktlichen Umsetzung europäischer Richtlinien beitragen und was man daraus für die prinzipielle Steuerungsfähigkeit der supranationalen Politik lernen kann. Auf der theoretischen Ebene setzte sich das Papier mit der in der aktuellen Forschung häufig vertretenen Misfit-These auseinander, der gemäß Qualität und Schnelligkeit der nationalen Anpassung an EU-Vorschriften im Wesentlichen durch das Ausmaß der Kompatibilität oder Inkompatibilität zwischen europäischen Vorgaben und den bestehenden nationalen Arrangements bestimmt wird.

Die präsentierten empirischen Ergebnisse aus einer Studie zur Umsetzung von sechs arbeitsrechtlichen Richtlinien in vier Ländern machten deutlich, dass ein exklusiver Blick auf die strukturelle Übereinstimmung zwischen europäischen Anforderungen und existierenden nationalen Regelungen nur sehr begrenzt Aufschluss über Art und Zeitpunkt der beobachteten Anpassungen geben konnte. Ich plädiere daher für eine Perspektive, welche die unterstützenden oder opponierenden Haltungen *politischer Akteure* stärker in den Mittelpunkt der Analyse rückt. Innerhalb dieses Rahmens habe ich mich in diesem Beitrag darauf konzentriert, die wichtige Rolle der Parteipolitik bei der Umsetzung europäischer Richtlinien zu verdeutlichen. Mein zentrales Argument lautet, dass nationale Regierungen bei der Umsetzung nicht als reine Verteidiger des Status quo agieren, sondern dass ihre Reaktionen ganz wesentlich von ihren parteipolitisch determinierten Präferenzen abhängen.

Die vorgestellten empirischen Beispiele haben gezeigt, dass es durch parteipolitischen Widerstand auch bei geringem Anpassungsbedarf zu gezielter Verschleppung der Anpassung oder zu bewusster Falschumsetzung kommen kann. Aktive parteipolitische Unterstützung trug dagegen auch bei hohem Anpassungsbedarf zu zügiger und korrekter Umsetzung bei und führte in einigen Fällen sogar zu Überimplementation. Insgesamt wurde dabei deutlich, dass die Anpassung an die untersuchten arbeitsrechtlichen Richtlinien tendenziell eher bei Mitte-Rechts-

Regierungen auf explizite Ablehnung stieß, während eine aktive Unterstützung vor allem bei Mitte-Links-Regierungen zu beobachten war.

Dieser Befund deckt sich jedoch nur teilweise mit den Erwartungen der Parteiendifferenz-These. Meine Ergebnisse weisen vielmehr auf einen differenzierten Zusammenhang zwischen parteipolitischer Ausrichtung der Regierung und Umsetzungsperformanz hin. Erstens werden parteipolitische Differenzen nur unter bestimmten Umständen aktiviert. Zweitens ist nur bei wirtschaftsliberalen Parteien einerseits und „traditionellen" sozialdemokratischen Parteien andererseits mit klarer Ablehnung oder Befürwortung arbeitsrechtlicher Reformen zu rechnen. Die Haltungen christdemokratischer Parteien und auch „moderner" sozialdemokratischer Parteien sind dagegen sowohl durch arbeitnehmerfreundliche als auch in hohem Maße durch wirtschaftsfreundliche Erwägungen bestimmt. Drittens schließlich muss der Effekt unterschiedlicher parteipolitischer Konstellationen hinsichtlich der inhaltlichen und der zeitlichen Dimension des Umsetzungsresultats differenziert werden. Parteipolitische Unterstützung kann auf diese Weise einerseits positive Wirkungen auf der inhaltlichen Ebene zeitigen, andererseits aber auch zu zeitlichen Verzögerungen beitragen, wenn durch inhaltliche Überimplementation zusätzliches Konfliktpotential in den Umsetzungsprozess hinein getragen wird.

Die analysierten Fälle zeigen also, dass parteipolitisch definierte Interessen von Regierungen neben dem strukturellen „fit" oder „misfit" mit in den Blick genommen werden müssen, wenn man Erfolg oder Scheitern der Umsetzung europäischer Richtlinien erklären will. Parteipolitische Präferenzen fungieren als eine Art „Brille", durch die Regierungen den Anpassungsbedarf einer Richtlinie betrachten und dabei je nach Übereinstimmung oder Widerspruch mit diesen Präferenzen beurteilen. Es kommt also nicht auf den durch eine Richtlinie erzeugten „misfit" an sich an, sondern auf die Bewertung der geforderten Anpassungen vor dem Hintergrund parteipolitischer Positionen. Wenn die Anforderungen einer Richtlinie bei dieser Beurteilung entweder explizite parteipolitische Unterstützung oder Ablehnung hervorrufen, so ist das eigentliche Ausmaß des „misfit" von nachrangiger Bedeutung. Dann können selbst geringfügige Anpassungen abgelehnt werden, wie etwa bei der (Nicht-)Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie durch die christdemokratisch-liberale Bundesregierung in Deutschland. Umgekehrt ist es möglich, dass auch weit reichende Reformen befürwortet und relativ problemlos realisiert werden, wie dies bei der irischen Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie durch die damalige Mitte-Links-Regierung der Fall war.

Diese Erkenntnisse weisen zwar darauf hin, dass die Bedeutung der Passgenauigkeit zwischen europäischen Vorgaben und nationalen Regelungsstrukturen deutlich geringer ist als von den Anhängern der Misfit-These propagiert. Dennoch

gehört dieser Faktor von nun an nicht gänzlich auf den sprichwörtlichen „Müllhaufen der (Theorie-)Geschichte". Erstens hat die absolute Höhe des Anpassungsbedarfs sicherlich einen Einfluss auf die Intensität parteipolitischer Ablehnung – der Widerstand der konservativen Regierung Großbritanniens gegen die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie war auf Grund der massiven Anpassungskosten wesentlich stärker als etwa die Opposition der deutschen CDU/CSU-FDP-Regierung gegen die relativ moderaten Anforderungen der Elternurlaubsrichtlinie. Und zweitens wird parteipolitische Unterstützung oder Ablehnung nicht immer auch tatsächlich aktiviert. Ob es zu einer solchen Politisierung kommt, ist von verschiedenen Kontextbedingungen abhängig. Eine wichtige Rolle spielen dabei sicherlich Dinge wie aktuelle politische Themenkonjunkturen, die politische Vermarktungsmöglichkeit von Ablehnung beziehungsweise Unterstützung der in Frage stehenden Regelungen oder auch der generelle Stellenwert von europarechtskonformem Verhalten innerhalb der Regierung.

In diesem Zusammenhang zeigen sich in den analysierten Fällen interessante *Länderunterschiede*, die unter anderem aus der unterschiedlichen Struktur der jeweiligen Parteiensysteme und der daraus folgenden parteipolitischen Umstrittenheit des betroffenen Politikfeldes resultieren. So kam es unter den Bedingungen des irischen Parteiensystems, in dem die sozioökonomische Konfliktlinie nur schwach ausgeprägt ist und beide großen Parteien – Fianna Fáil und Fine Gael – sozialpolitischen Interventionen grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber stehen (Coakley 1999; Mair 1999), nur bei der kostenträchtigen Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie zu einer echten Links-Rechts-Politisierung. Die meisten anderen Richtlinien hingegen wurden trotz zum Teil erheblichen Anpassungsbedarfs von den wichtigen Parteien befürwortet. In Deutschland reichte hingegen mehrmals bereits geringer Anpassungsbedarf aus, um vor allem bei der klar wirtschaftsliberal ausgerichteten FDP, aber auch bei der familienpolitisch konservativen CDU/CSU parteipolitisch motivierte Widerstände hervorzurufen.

Darüber hinaus gibt es mit Sicherheit *politikfeldspezifische Unterschiede* in der absoluten Bedeutung parteipolitischer Faktoren. Die zentrale Rolle der Parteipolitik in den hier untersuchten Fällen ist sicherlich nicht zuletzt auf das allgemein hohe Politisierungsniveau im Bereich arbeitsrechtlicher Regulierung zurückzuführen. Dies kann sich in anderen Politikfeldern ganz anders darstellen. So basierten die wesentlichen Untersuchungen, aus denen die Misfit-These hervorgegangen ist, fast ausschließlich auf empirischen Studien über die Implementation von Regelungen aus dem Bereich der Umweltpolitik, in dem die parteipolitische Links-Rechts-Logik möglicherweise weniger stark ausgeprägt ist als die auf strukturelle Inkompatibilitäten abstellende Misfit-Logik. Aus diesem Grund plädiere ich keineswegs dafür, den Faktor „Anpassungsbedarf" in der EU-Implementationsforschung *ad acta* zu legen. Meine Erkenntnisse weisen aber darauf hin, dass es

daneben noch andere wichtige Einflussgrößen gibt, von denen sich die Parteipolitik in den von mir untersuchten Fällen als besonders wichtig erwiesen hat.[14]

Diese Resultate werfen ein neues Licht auf die prinzipielle Steuerungs- und Durchsetzungsfähigkeit der supranationalen Politik. Einer erfolgreichen politischen Steuerung im europäischen Mehrebenensystem stehen offenbar in wesentlich geringerem Maße strukturelle Hürden im Wege, als dies von Teilen der aktuellen Forschung suggeriert wird. Aus den Ergebnissen der Misfit-Schule lässt sich ja letztlich nur der Schluss ableiten, dass die EU sich ambitionierter politischer Interventionen enthalten sollte, weil die dadurch erforderlich werdenden, weit reichenden Reformen auf der nationalen Ebene unweigerlich an den Beharrungskräften der nationalen Regelungsstrukturen scheitern müssen.[15]

Ein solcher Steuerungsverzicht scheint angesichts der hier präsentierten Ergebnisse jedoch weder notwendig noch besonders hilfreich zu sein. Selbst ambitionierte politische Interventionen der EU müssen nicht notwendigerweise an der Beharrungskraft nationaler Regelungsstrukturen scheitern. Die hohe strukturelle Diversität nationaler Regelungstraditionen in vielen Politikbereichen muss also nicht unbedingt eine Hürde für erfolgreiche Mindestharmonisierung sein, sofern entsprechender politischer Gestaltungswillen auf der nationalen Ebene existiert. Andererseits ergeben sich durch den politischen Eigenwillen nationaler Regierungen auch neue Steuerungsprobleme, die etwa dazu führen können, dass selbst weniger weit reichende Reformen am Widerstand nationaler Akteure scheitern. Meine empirischen Fallstudien weisen jedenfalls darauf hin, dass man bei der Analyse der Politikgestaltung innerhalb der EU die *politischen* Kontexte in den Mitgliedstaaten, und insbesondere den Einfluss der Parteipolitik auf das Regierungshandeln, wesentlich stärker in den Blick nehmen sollte, als dies bislang häufig der Fall war. Für ein Verständnis der Problemlösungsfähigkeit der EU ist ein gründliches Studium nationaler Wahlergebnisse, Koalitionsvereinbarungen und

---

14 Meine Fallstudien haben außerdem gezeigt, dass daneben auch noch die Präferenzen und der Einfluss von Interessengruppen, die Verfügbarkeit ausreichender administrativer Ressourcen und die eventuelle Verknüpfung der Umsetzung mit anderen nationalen Reformvorhaben als relevante Faktoren im Hinblick auf den Umsetzungserfolg zu betrachten sind (Treib 2002). Auf diese Einflussgrößen kann an dieser Stelle jedoch nicht näher eingegangen werden.

15 Das ist jedenfalls der Tenor der Empfehlungen, die Christoph Knill und Andrea Lenschow als Resultat des von ihnen geleiteten Forschungsprojekts über die Implementation von fünf umweltpolitischen Rechtsakten in vier Ländern präsentierten. In einer Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse des Projekts heißt es diesbezüglich etwa: „EU policy should avoid contradicting with national administrative traditions, but rather make use of existing arrangements and capacities“ (Knill / Lenschow 1997). Das Konzept der „administrative traditions“ ist dabei sehr weit gefasst und schließt auch Regelungstraditionen ein (siehe dazu ausführlich Knill 2001: 39–41).

Parteiprogramme daher mindestens ebenso wichtig wie die Lektüre international vergleichender Handbücher über das Arbeits-, Umwelt- oder Verbraucherschutzrecht in den Mitgliedstaaten.

## Literatur


Anzinger, Rudolf, 1994: Arbeitszeitgesetz: Erfolgreich zum Abschluss gebracht. In: *Bundesarbeitsblatt* 6 / 1994, 5–9.

ArbuR, 1993: Keine Einigung über EG-Arbeitszeitrichtlinie. In: *Arbeit und Recht* 41, 79.

Börzel, Tanja A., 2000a: Improving Compliance through Domestic Mobilisation? New Instruments and Effectiveness of Implementation in Spain. In: Christoph Knill / Andrea Lenschow (Hrsg.), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems.* Manchester: Manchester University Press, 222–250.

——, 2000b: Why There Is No „Southern Problem": On Environmental Leaders and Laggards in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 7, 141–162.

Castles, Francis G. (Hrsg.), 1982: *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. London: Sage.

Coakley, John, 1999: Appendices. In: John Coakley / Michael Gallagher (Hrsg.), *Politics in the Republic of Ireland.* London: Routledge, 364–386.

Dáil Éireann, 1997: *Dáil Debates*. Bd. 477, 10 April 1997. Dublin: Dáil Éireann. <www.oireachtas-debates.gov.ie / D.0477.199704100001.html>

——, 1996: *Dáil Debates*. Bd. 472, 26 November 1996. Dublin: Dáil Éireann. <www.oireachtas-debates.gov.ie / D.0472.199611260001.html>

DiMaggio, Paul J. / Walter W. Powell, 1991: Introduction. In: Walter W. Powell / Paul J. DiMaggio (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis.* Chicago: University of Chicago Press, 1–38.

Duina, Francesco G., 1997: Explaining Legal Implementation in the European Union. In: *International Journal of the Sociology of Law* 25, 155–179.

——, 1999: *Harmonizing Europe: Nation-States within the Common Market*. Albany: State University of New York Press.

Duina, Francesco G. / Frank Blithe, 1999: Nation-States and Common Markets: The Institutional Conditions for Acceptance. In: *Review of International Political Economy* 6, 494–530.

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

Edwards, Paul et al., 1999: Great Britain: From Partial Collectivism to Neo-Liberalism to Where? In: Anthony Ferner / Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe.* Oxford: Blackwell, 1–54.

Falkner, Gerda, 2000: EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41, 279–301.

Grande, Edgar / Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), 2000: *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos.

Gray, Margaret, 1998: A Recalcitrant Partner: The UK Reaction to the Working Time Directive. In: Ami Barav / Derrick A. Wyatt (Hrsg.), *Yearbook of European Law 1997.* Oxford: Clarendon, 324–362.

Günther, Horst, 1993: Gemeinsamer Standpunkt verabschiedet. In: *Arbeit und Recht* 41, 18–21.

Hepple, Bob / Sandra Fredman, 1992: *Labour Law and Industrial Relations in Great Britain*. 2. Auflage. Deventer: Kluwer.

Hornung-Draus, Renate, 1996: Abkommen zum Elternurlaub verabschiedet. In: *Der Arbeitgeber* 48, 62–63.

Immergut, Ellen M., 1998: The Theoretical Core of the New Institutionalism. In: *Politics and Society* 26, 5–34.

Knill, Christoph, 2001: *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Knill, Christoph / Andrea Lenschow,1997: The Impact of National Administrative Traditions on the Implementation of EU Environmental Policy: Preliminary Results of the EUI and EU-Commission Co-Financed 'EPIP-Project'. In: *Newsletter of the Working Group on Environmental Studies at the European University Institute* 17. <www.iue.it / WGES / Iss17>

——, 1998a: Changes as „Appropriate Adaption": Administrative Adjustment to European Environmental Policy in Britain and Germany. In: *European Integration Online Papers* 2. <eiop.or.at / eiop / texte / 1998–001a.htm>

——, 1998b: Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy. In: *Journal of European Public Policy* 5, 595–614.

——, 1999: Neue Konzepte – alte Probleme? Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation. In: *Politische Vierteljahresschrift* 40, 591–617.

——, 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.

——, 2001: Adjusting to EU Environmental Policy: Change and Persistence of Domestic Administrations. In: Maria Green Cowles / James Caporaso / Thomas Risse (Hrsg.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change.* Ithaca: Cornell University Press, 116–136.

Lewis, Jeffrey, 1998: *Constructing Interests: The Committee of Permanent Representatives and Decision-Making in the European Union.* Dissertation Thesis. Madison: University of Wisconsin-Madison.

Lörcher, Klaus, 1994: Die Arbeitszeitrichtlinie der EU. In: *Arbeit und Recht* 42, 49–51.

Mair, Peter, 1999: Party Competition and the Changing Party System. In: John Coakley / Michael Gallagher (Hrsg.), *Politics in the Republic of Ireland.* London: Routledge, 127–151.

March, James G. / Johan P. Olsen, 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Mendrinou, Maria, 1996: Non-Compliance and the European Commission's Role in Integration. In: *Journal of European Public Policy* 3, 1–22.

Ministerrat, 1996: *Entwurf eines Protokolls über die 1914. Tagung des Rates (Arbeit und Sozialfragen) am 29. März 1996 in Brüssel*. Brüssel: Rat der Europäischen Union.

Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 94, 251–267.

Pressman, Jeffrey L. / Aaron Wildavsky, 1973: *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press.

Prondzynski, Ferdinand von, 1999: Ireland: Corporatism Revived. In: Anthony Ferner / Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe.* Oxford: Blackwell, 55–73.

Prondzynski, Ferdinand von / Wendy Richards, 1994: *Ireland*. European Employment and Industrial Relations Glossary. London: Sweet and Maxwell.

Rhodes, Martin, 1995: A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension. In: Stephan Leibfried / Paul Pierson (Hrsg.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration.* Washington, DC: The Brookings Institution, 78–122.

Rood, M. G., 1995: *Introductie in het sociaal recht*. 5. Auflage. Arnhem: Gouda Quint.

Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.

——, 1998: Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 121–144.

Schmidt, Manfred G., 1999: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.

——, 1996b: When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. In: *European Journal of Political Research* 30, 155–183.

——, 1996a: The Parties-Do-Matter-Hypothesis and the Case of the Federal Republic of Germany. In: *German Politics* 4, 1–21.

——, 2000: *Demokratietheorien*. 3. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.

Seeleib-Kaiser, Martin, 2002: Neubeginn oder Ende der Sozialdemokratie? Eine Untersuchung zur programmatischen Reform sozialdemokratischer Parteien und ihrer Auswirkung auf die Parteiendifferenzthese. In: *Politische Vierteljahresschrift* 43, 478–496.

Thelen, Kathleen, 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: *Annual Review of Political Science* 2, 369–404.

Thelen, Kathleen / Sven Steinmo, 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: Sven Steinmo / Kathleen Thelen / Frank Longstreth (Hrsg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis.* Cambridge: Cambridge University Press, 1–32.

Töller, Annette Elisabeth, 2000: Der Beitrag der Komitologie zur politischen Steuerung in der europäischen Umweltpolitik. In: Edgar Grande / Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem.* Baden-Baden: Nomos, 313–337.

Treib, Oliver, 2002: *Europäische Vorgaben, nationaler Anpassungsbedarf und seine politische Verarbeitung: Eine ländervergleichende Studie über die Umsetzung arbeitsrechtlicher EU-Richtlinien unter besonderer Berücksichtigung von Deutschland, den Niederlanden, Großbritannien und Irland.* Dissertation. Köln: Universität zu Köln.

Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism. In: *British Journal of Political Science* 25, 289–325.

Van der Heijden, Paul F., 1999: The Netherlands. In: Michael Gold / Manfred Weiss (Hrsg.), *Employment and Industrial Relations in Europe.* Den Haag: Kluwer, 143–166.

Weiss, Manfred, 1995: *Labour Law and Industrial Relations in Germany*. Deventer: Kluwer.

Zohlnhöfer, Reimut, 2001: *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl: Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982–1998*. Opladen: Leske + Budrich.