

Leiber, Simone

Book

Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft. Politik - Verbände - Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, Band 2

Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, No. 52

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Leiber, Simone (2005) : Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft. Politik - Verbände - Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, Band 2, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, No. 52, ISBN 3-593-37704-7, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69281>

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.

Politik – Verbände – Recht Band 2
Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik

Simone Leiber

Europäische Sozial- politik und nationale Sozialpartnerschaft

Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

campus

Simone Leiber

Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 52

Politik – Verbände – Recht

Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik

Band 2

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-37704-9

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2005 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main.

DTP: Jeanette Störte, Köln

Druck und Bindung: BoD, Norderstedt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

Inhalt

Abbildungen und Tabellen	10
Abkürzungen	12
Danksagung	17

Kapitel 1

Einleitung: Sozialpartnerschaft im Mehrebenensystem der EU	19
---	----

1.1 Der Hintergrund: Europäische Sozialpolitik und Sozialpartnerschaft nach Maastricht	22
1.2 Forschungsfragen, Methodik und Untersuchungsfälle	27
1.3 Aufbau des Buches	37

Kapitel 2

Theorie- und Analyserahmen: Die Umsetzung von EU-Richtlinien aus akteurzentrierter Perspektive	39
--	----

2.1 Begriffsklärungen und Gegenstandsbereich der Untersuchung	39
2.2 Forschungsstand: Sozialpartner als bislang vernachlässigte Größe der Europäisierungs- und EU-Implementationsforschung	44
2.3 Formen der Sozialpartnereinbindung in die Politikformulierung und -implementation – eine Typologie	50
2.4 Sozialpartner und die Umsetzung von EU-Richtlinien aus akteurzentrierter Sicht	53

2.5	Europäisierungsimpulse der EU-Sozialpolitik für nationale Sozialpartnerschaft	59
2.6	Operationalisierungen	62

Kapitel 3

Sozialpartnerschaft und Richtlinienimplementation: Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen in sechs EU-Mitgliedstaaten		65
3.1	Dänemark	66
3.1.1	Sozialpartnernautonomie in der Regulierung des Arbeitsrechts	69
3.1.2	Kollektivverträge als taugliches Umsetzungsinstrument?	72
3.2	Schweden	74
3.2.1	Rückzug der Arbeitgeber aus dem Schwedischen Modell	77
3.2.2	Schützt der EU-Beitrittsvertrag die schwedische Sozialpartnernautonomie?	80
3.3	Finnland	82
3.3.1	Weitgehend stabile tripartistische Konzertierung ...	85
3.3.2	... auch in der Vorbereitung und Umsetzung von EU-Richtlinien	87
3.4	Österreich	88
3.4.1	Der Bruch mit der traditionellen Sozialpartnerschaft ...	91
3.4.2	... ist weniger stark in der EU-Sozialpolitik	94
3.5	Luxemburg	96
3.5.1	Kammersystem mit tripartistischer Tradition	99
3.5.2	Geringere Sozialpartnereinbindung in die EU-Verfahren	101
3.6	Italien	103
3.6.1	Hochphase der Sozialen Pakte in den 1990ern	109
3.6.2	EU-Richtlinien im tripartistischen »Weihnachtspakt«	111
3.7	Sozialpartnerschaft und Richtlinienimplementation: Verortung der sechs Länder auf einen Blick	113

Kapitel 4

Die Umsetzung der EU-Richtlinien:

Ausgewählte Fallstudien	118
4.1 Dänemark	119
4.1.1 Die Nachweisrichtlinie: Pünktliche und korrekte Umsetzung trotz Sozialpartnerdebatte um das Umsetzungsinstrument	120
4.1.2 Die Arbeitszeitrichtlinie: Autonome Umsetzung durch die Sozialpartner scheitert	122
4.1.3 Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Pünktliche Umsetzung trotz starker politischer Widerstände	127
4.1.4 Die Elternurlaubsrichtlinie: Autonome Umsetzung durch die Sozialpartner vom Scheitern bedroht	131
4.1.5 Die Teilzeitarbeitsrichtlinie: Auf dem Weg zu einer neuen »dualen Implementationsmethode«	133
4.1.6 Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Dänemark	137
4.2 Schweden	141
4.2.1 Die Mutterschutzrichtlinie: Widerstand der Regierung gegen obligatorischen Mutterschutz	141
4.2.2 Die Arbeitszeitrichtlinie: Von Kirchen, Zäunen und Anwendungsproblemen	144
4.2.3 Die Elternurlaubsrichtlinie: Arbeitgeber verweigern Umsetzung per Kollektivvertrag	148
4.2.4 Die Teilzeitarbeitsrichtlinie: Arbeitgeber fürchten Re-Zentralisierung der Tarifbeziehungen	151
4.2.5 Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Schweden	154
4.3 Österreich	157
4.3.1 Die Arbeitszeitrichtlinie: Sozialpartnerkontroversen verzögern die Umsetzung	157
4.3.2 Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Erst Paketlösung der Sozialpartner ebnet den Weg zur Umsetzung	163
4.3.3 Die Elternurlaubsrichtlinie: Gewerkschaften setzen sich über EU-Umweg durch	167
4.3.4 Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Österreich	170

4.4	Italien	173
4.4.1	Die Mutterschutzrichtlinie: Administrative Probleme und Opposition der Regierung gegen neue »Schutzphilosophie«	173
4.4.2	Die Arbeitszeitrichtlinie: Äußerst kontroverse Umsetzung beinahe zehn Jahre nach Verabschiedung der Richtlinie	178
4.4.3	Die Elternurlaubsrichtlinie: Das Scheitern verhandelter Gesetzgebung	183
4.4.4	Die Teilzeitarbeitsrichtlinie: Unvorhergesehene Ereignisse verhindern Sozialpartnerabkommen	185
4.4.5	Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Italien	190
Kapitel 5		
Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft: Länderübergreifender Vergleich		195
5.1	Die Umsetzungsdaten im Überblick	195
5.2	Wie wichtig waren die Sozialpartner für die Umsetzungsperformanz?	203
5.3	Welche Erklärungskraft hatten andere Faktoren?	214
5.3.1	»Goodness of fit« als Determinante erfolgreicher Umsetzung?	214
5.3.2	EU-bezogene Faktoren: Klarheit der Regelformulierung und EU-Verhandlungsprozess	216
5.3.3	Länderbezogene Faktoren: Vetospieler, parteipolitische Präferenzen, administrative und verfahrenstechnische Probleme	220
5.3.4	Resümee 1: Die zentrale Bedeutung der Regierung für eine effektive Sozialpartnereinbindung und erfolgreiche Umsetzung	223
5.4	Der Einfluss der EU-Sozialpolitik auf die nationalen Sozialpartner	227
5.4.1	Sozialpartner und die nationale Vorbereitung des EU-Entscheidungsprozesses	227

5.4.2	Sozialpartner und die Richtlinienumsetzung	232
5.4.3	Weitere (potenzielle) Effekte der Europäisierung: Stabilisierung und Zentralisierung von Sozialpartnerschaft?	240
5.4.4	Resümee 2: Leicht harmonisierender Einfluss der EU-Sozialpolitik auf die nationalen Sozialpartner	242
Kapitel 6		
Schlussbetrachtung:		
Die Paradoxie der EU-Sozialpolitik		245
Literatur		255

Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

1-1	Forschungsfragen	28
1-2	Anzahl der von der EU-Kommission in den Jahren 1998 und 2002 eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren – alle Politikfelder	36
2-1	Aushandlung und Implementation von EU-Richtlinien im europäischen Mehrebenensystem	42
2-2	Formen der Sozialpartnereinbindung in die Politikformulierung und -implementation	52
2-3	Mögliche Europäisierungsanstöße für nationale Staat-Verbände-Beziehungen in der EU-Sozialpolitik	62

Tabellen

3-1	Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen der Richtlinienvorbereitung und -umsetzung	114
3-2	Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in den sechs Untersuchungsländern	116
4-1	Die Umsetzungsprozesse in Dänemark	138
4-2	Die Umsetzungsprozesse in Schweden	155
4-3	Die Umsetzungsprozesse in Österreich	171
4-4	Arbeitsrechtliche Richtlinien und Leggi Comunitarie in Italien	176
4-5	Die Umsetzungsprozesse in Italien	191
5-1	Richtlinienumsetzung nach Zeiträumen	196
5-2	Zeitpunkt der Richtlinienumsetzung	197
5-3	Korrektheit der nationalen Umsetzungsmaßnahmen im ersten Umsetzungsanlauf (nach Ländern)	198

5-4	Korrektheit der nationalen Umsetzungsmaßnahmen im ersten Umsetzungsanlauf (nach Richtlinien)	199
5-5	Überimplementation	201
5-6	Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung und Verzögerung	204
5-7	Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung und Verzögerung: Zusammenfassung der Fallstudien	206
5-8	Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung und Korrektheit	208
5-9	Sozialpartnereinbindung und Anwendung der Umsetzungsmaßnahmen	213
5-10	Korrektheit der Umsetzung und EU-Mitgliedschaft	219
5-11	Verhandlungsphase: Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in ...	228
5-12	Umsetzungsphase: Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in ...	233

Abkürzungen

AC	Akademikernes Centralorganisation (Gewerkschaftsdachverband in Dänemark)
AFS	Arbetskyddsstyrelsens författningssamling (Sammlung von Rechtsakten der schwedischen Arbeitsschutzbehörde)
AKAVA	Akateemisten Valtuuskunta (Gewerkschaftsdachverband in Finnland)
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen (Amt für Arbeitsmarktfragen in Schweden)
ARG	Arbeitsruhegesetz (Österreich)
ASP	Abkommen zur Sozialpolitik des Vertrages von Maastricht
AZG	Arbeitszeitgesetz (Österreich)
BAK	Bundesarbeitskammer (Österreich)
CBI	Confederation of British Industry (Arbeitgeberdachverband in Großbritannien)
CEEP	Centre Européen des Entreprises à Participation Publique (Europäischer Dachverband der öffentlichen Arbeitgeber)
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro (Gewerkschaftsdachverband in Italien)
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (Interministerieller Ausschuss in Italien)
CISL	Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori (Gewerkschaftsdachverband in Italien)
CNEL	Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (Nationaler Wirtschafts- und Arbeitsrat in Italien)
CO-industri	Centralorganisationen af Industriansatte (Arbeitgeberdachverband in Dänemark)
CP	Centerpartiet (Partei in Schweden)

CSV	Christlich-soziale Volkspartei (Luxemburg)
DA	Dansk Arbejdsgiverforening (Arbeitgeberdachverband in Dänemark)
DI	Dansk Industri (Arbeitgeberdachverband in Dänemark)
DKF	Den Kristelige Fagforening (Gewerkschaft in Dänemark)
DP	Demokratische Partei (Luxemburg)
EC	European Community
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGV	Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
FEDIL	Fédération des Industriels Luxembourgeois (Arbeitgeberdachverband in Luxemburg)
FP	Folkpartiet liberalerna (Partei in Schweden)
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FTF	Faellesrådet for Danske Tjenestemands (Gewerkschaftsdachverband in Dänemark)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IBEC	Irish Business and Employers Confederation (Arbeitgeberdachverband in Irland)
ICTU	Irish Congress of Trade Unions (Gewerkschaftsdachverband in Irland)
KA-AZG	Krankenanstaltenarbeitszeitgesetz (Österreich)
KDS	Kristdemokratiska Samhällspartiet (Partei in Schweden)
KESK	Suomen Keskusta (Partei in Finnland)
KJBG	Kinder- und Jugendlichen-Beschäftigungsgesetz (Österreich)
KJBGO	Verordnung zum Kinder- und Jugendlichen-Beschäftigungsgesetz (Österreich)
KPL	Kommunistische Partei Luxemburgs
LCGB	Letzebuerger Chreschtliche Gewerkschaftsbund (Gewerkschaftsdachverband in Luxemburg)

LSAP	Luxemburger Sozialistische Arbeiterpartei
LO	Landsorganisationen (Gewerkschaftsdachverband in Dänemark und Schweden)
MP	Miljöpartiet de Gröna (Partei in Schweden)
MS	Moderata Samlingspartiet (Partei in Schweden)
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖVP	Österreichische Volkspartei
OGB-L	Onofhängege Gewerkschaftsbond Letzebuerg (Gewerkschaftsdachverband in Luxemburg)
PCI	Partito Comunista Italiano (Partei in Italien)
PRÄKO	Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern (Österreich)
PRI	Partito Repubblicano Italiano (Partei in Italien)
PSDI	Partito Socialdemocratico Italiano (Partei in Italien)
PT	Palvelutyönantajat (Arbeitgeberdachverband in Finnland)
RC	Rifondazione Comunista (Partei in Italien)
SACO/SR	Sveriges Akademikers Central Organisation/Statstjänstemännens Riksförbund (Gewerkschaftsdachverband in Schweden)
SAF	Svenska Arbetsgivareförening (Arbeitgeberdachverband in Schweden)
SAK	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (Partei in Finnland)
SAP	Socialdemokratiska Arbetarepartiet (Partei in Schweden)
SDP	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (Partei in Finnland)
SFS	Svensk Författningssamling (schwedische Gesetzessammlung)
SI	Sveriges Industriförbund (Arbeitgeberdachverband in Schweden)
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
STTK	Toimihenkilökeskusjärjestö (Gewerkschaftsdachverband in Finnland)
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation (Gewerkschaftsdachverband in Schweden)
TT	Teollisuus ja Työnantajat (Arbeitgeberdachverband in Finnland)
TUC	Trades Union Congress (Gewerkschaftsdachverband in Großbritannien)
UEL	Union des Entreprises Luxembourgeois (Arbeitgeberdachverband in Luxemburg)

UEAPME	Union Européenne de l'Artisanat et des Petits et Moyennes Entreprises (Europäischer Dachverband der kleinen und mittelgroßen Unternehmen)
UIL	Unione Italiana del Lavoro (Gewerkschaftsdachverband in Italien)
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (Europäischer Arbeitgeberdachverband)
VÖI	Vereinigung Österreichischer Industrieller
VP	Vänsterpartiet (Partei in Dänemark)
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich

Danksagung

»Länder – Menschen – Abenteuer« lautet der Titel einer bekannten ARD-Dokumentarfilmreihe und phasenweise war dies für mich im Geiste auch der Untertitel meines Dissertationsprojekts, in dem ich vergleichende Fallstudien in sechs EU-Mitgliedstaaten durchführte. Viele Menschen haben dazu beigetragen, dass daraus dennoch eine ernsthafte und erfolgreiche Dissertation wurde. Ihnen gilt mein allerherzlichster Dank.

Bei diesem Buch handelt es sich um eine gekürzte, leicht überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die ich im Sommer 2003 an der Universität Heidelberg eingereicht habe. Diese entstand im Kontext eines Projektverbundes am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) in Köln zur Umsetzung europäischer Sozialpolitikrichtlinien in den Mitgliedstaaten der EU 15. Den Mitgliedern dieses Projektverbundes möchte ich in besonderem Maße danken: der Leiterin Gerda Falkner für ihre engagierte Betreuung der Projektarbeit, ihre – im übertragenen Sinne – stets offene Bürotür und ihren hilfreichen fachlichen Rat in den verschiedenen Stadien meiner Arbeit und dieses Buches; Miriam Hartlapp und Oliver Treib für ihren Teamgeist, ihre anregenden wissenschaftlichen Kommentare, die zahlreichen gemeinsam mit Diskussionen verbrachten Stunden und die daraus entstandenen privaten Freundschaften.

Sehr herzlich danke ich auch meinen beiden Betreuern an der Universität Heidelberg, Prof. Wolfgang Merkel und Prof. Tanja A. Börzel, die meine Dissertation in ihren Kolloquien konstruktiv begleitet und begutachtet haben.

Des Weiteren bin ich den wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeitern des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung zu größtem Dank verpflichtet: Prof. Renate Mayntz, Prof. Fritz W. Scharpf und Prof. Wolfgang Streeck für ihre Anregungen im Doktorandenkolloquium und in den vielfältigen Vorträgen und Seminaren am MPIfG; meinen Mitdoktoranden und ehemaligen Kollegen für viele interessante fachliche Gespräche; den bei allen Problemen stets hilfsbereiten Mitarbeitern der EDV-Abteilung und der Bibliothek;

Charlotte Buttkus, Myriam Nauerz und Tina Steinbeck, die uns im Projektverbund als wissenschaftliche Hilfskräfte bei der Bewältigung des empirischen Materials, der Datenrecherche und dem Korrekturlesen behilflich waren; Dr. Raymund Werle für seine Unterstützung des Buches im Publikationsausschuss des Instituts; Christel Schommertz, Jeanette Störtte und Thomas Pott, die das Buchmanuskript für den Druck vorbereiteten. Während meiner Zeit am MPIfG schrieb ein scheidender Gastwissenschaftler zum Abschied sinngemäß: »Genießt die Zeit, so gut werdet ihr es nie wieder haben«. In der Tat werde ich mich an diese besondere Arbeitsatmosphäre noch lange und gern erinnern.

Dr. Britta Rehder und Prof. Helmut Voelzkow waren die Gutachter für die Aufnahme dieses Buches in die Schriftenreihe des MPIfG beim Campus Verlag, ihnen verdanke ich wichtige Hinweise zur Verbesserung des Buchmanuskripts. Bedanken möchte ich mich ebenfalls bei allen Experten der nationalen Regierungen, Arbeitsschutzbehörden und der Sozialpartner, die mir geduldig als Interviewpartner zur Verfügung standen und auf deren Informationen wichtige Teile des Buches beruhen. Weitere hilfreiche Anregungen für meine Arbeit bekam ich zudem durch die Kommentierung von Arbeitspapieren durch Prof. Hans-Jürgen Bieling, Dr. Rainer Eising, Prof. Beate Kohler-Koch, Prof. Alberta Sbragia. Auch Dr. Martin Höpner, Petra Schlüter und Nicole Weilacher haben das Dissertationsmanuskript in Teilen gelesen, Gewinn bringend kommentiert und sprachlich korrigiert.

Mein letzter und wichtigster Dank gilt schließlich meinen Eltern und Armin Schäfer. Armin verdanke ich herausragende fachliche Kritik, allen dreien stetige Ermutigung und private Unterstützung von unschätzbarem Wert.

Düsseldorf, im März 2005

Simone Leiber

Kapitel 1

Einleitung: Sozialpartnerschaft im Mehrebenensystem der EU

Entwickeln sich die Beziehungen zwischen Staat und Verbänden in der Europäischen Union »vom nationalen Korporatismus zum transnationalen Pluralismus« (Streeck/Schmitter 1991)? Sind sozialpartnerschaftliche Politikmuster – ohnehin auf Grund der seit Anfang der 1980er Jahre veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen stark unter Druck geraten – mit dem Fortschreiten der europäischen Integration endgültig dem Niedergang geweiht? Oder bleibt da doch noch »any role for corporatist patterns« (Falkner 2003b)? Die Frage nach der Bedeutung und Zukunft korporatistischer Interessenvermittlung in der Europäischen Union¹ ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Diese Studie zeigt, welchen Einfluss Sozialpartnerbeteiligung auf die Qualität der Umsetzung europäischer Richtlinien nimmt und welche Auswirkung eine verstärkte Einbindung der Sozialpartner in die EU-Sozialpolitik auf die nationale Interessenvermittlung hat.

Ausgangspunkt der Untersuchung bilden die Entwicklungen der Sozialpolitik und Sozialpartnerbeziehungen auf der EU-Ebene seit Beginn der 1990er Jahre (vgl. auch Kapitel 1.1). Dort ergaben sich entgegen den Erwartungen vieler Experten von den Maastrichter Vertragsreformen bis heute bemerkenswerte Neuerungen, insbesondere was die Position der Sozialpartner betrifft. Diesen wurde in der bisher vorhandenen Forschungsliteratur bereits Aufmerksamkeit geschenkt – allerdings fokussiert auf die supranationalen Entwicklungen. Eine systematische Aufarbeitung der Rückwirkungen auf die nationale Ebene der sozialpartnerschaftlichen Politikgestaltung gibt es bisher nicht.² Die vorliegende Studie möchte die-

1 In diesem Buch wird begrifflich nicht zwischen den Rechtsbereichen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Europäischen Union (EU) unterschieden, da sich die Bezeichnung EU inzwischen im allgemeinen Sprachgebrauch weitgehend durchgesetzt hat.

2 Erste theoretische Überlegungen zu einer möglichen Wirkungsweise auf die nationale Ebene, jedoch ohne empirische Überprüfung, finden sich bei Falkner (2000c); einige empiri-

se Forschungslücke schließen. Eine solche Untersuchung ist einerseits von Interesse aus der Perspektive der Rückwirkungen der europäischen Integration auf die nationalen Politikinhalte und Politikprozesse, insbesondere auf nationale Systeme korporatistischer Interessenvermittlung; andererseits berührt sie die Frage nach der Steuerungs- und damit auch Problemlösungsfähigkeit des europäischen Mehrebenensystems (vgl. etwa Scharpf 1998a; Grande/Jachtenfuchs 2000).

In den 1970er Jahren gelang es maßgeblich Philippe C. Schmitter (1974) und Gerhard Lehmbruch (1979), auf das besondere Phänomen neo-korporatistischer³ Politikmuster aufmerksam zu machen. Die Bandbreite der seitdem entstandenen Korporatismusforschung ist immens und hat bereits verschiedene Konjunkturen durchlaufen.⁴ Dies verdeutlichen nicht zuletzt viel zitierte Aufsatztitel wie »Corporatism is Dead! Long Live Corporatism!« (Schmitter 1989) oder »Der korporatistische Sisyphus« (Schmitter/Grote 1997a). Etwa seit Anfang der 1990er Jahre gewinnt auch die europäische Integration für die Korporatismusforschung verstärkt an Bedeutung. »[D]er Entwicklungspfad des Korporatismus«, so Karlsrufer und Sickinger (1999: 271), habe nun »einen Punkt erreicht, der nicht mehr ausschließlich komparativ analysiert werden kann«, sondern an dem auch die EU-Ebene einbezogen werden muss.

Insbesondere seit Anfang der 1990er Jahre hat sich der Schwerpunkt der politikwissenschaftlichen Europaforschung verlagert. Während zuvor vor allem die Erklärung fortschreitender Integration im Zentrum stand, beschäftigen sich heute immer mehr Studien mit der Funktionsweise des »Regierens im Mehrebenensystem« (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996). Von Interesse sind hierbei weniger die »grand bargains« der Regierungskonferenzen als die »everyday decisions« (Héritier 2001b: 3) des Policy-making-Prozesses und die Fragen nach der Pro-

sche Hinweise, aber nicht umfassend und systematisch aufgearbeitet, gibt Hartenberger (2001: 146–150).

3 Die Begriffe Neo-, liberaler oder demokratischer Korporatismus wurden damals gewählt, um diesen vom historisch-ständestaatlichen oder autoritären Korporatismus der faschistischen Regime vor dem Zweiten Weltkrieg abzugrenzen. Da diese Studie sich ausschließlich mit Demokratien beschäftigt und sich damit explizit auf den Neo-Korporatismus bezieht, wird dieser im Folgenden auch dann gemeint sein, wenn lediglich von Korporatismus ohne Präfix die Rede ist.

4 Selbst ein grober Überblick über dreißig Jahre Entwicklung und Forschungsdiskussion (inklusive der vielfältigen Konzeptionalisierungen) des Neo-Korporatismus ist an dieser Stelle nicht möglich. Ich verweise daher auf die zusammenfassenden Darstellungen von Streeck (1994b, 2005), Czada (1994), Schmitter/Grote (1997a) oder Molina/Rhodes (2002).

blemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa. An diesen wichtigen Strang der Europaforschung knüpft dieses Buch an.

Zum einen widmet es sich der Frage nach der *Implementation europäischer Politiken*. Die Implementation europäischer Regelungen ist für die Beurteilung der Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit europäischer Politik zentral. Denn selbst problemadäquate europäische Lösungen müssen wirkungslos bleiben, wenn ihre Implementation scheitert. Dies ist auch im Hinblick auf die demokratische Legitimität europäischen Regierens relevant (Merkel 2000: 31–32). In der jüngeren Europaforschung gibt es inzwischen eine Reihe von Arbeiten, die sich mit der Implementation von EU-Politik in den Mitgliedstaaten beschäftigen. Der Einfluss von Interessengruppen wurde dabei aber bislang nur am Rande thematisiert. Für nationale Politikprozesse wurde bereits gezeigt, dass »private Interessenregierungen« (Streeck/Schmitter 1999) wichtige staatsentlastende Funktionen übernehmen können, die zu einer Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit beitragen. Hier soll nun im Zentrum stehen, wie es sich mit der Auswirkung von Sozialpartnereinbindung in die Politikprozesse des europäischen Mehrebenensystems (das heißt konkret in die Umsetzung europäischer Richtlinien) auf die politische Problemlösungsfähigkeit verhält.

Daneben beschäftigt sich diese Untersuchung mit der *Europäisierung nationaler Sozialpartnerschaft*. Denn wie ich zeigen werde, nehmen die Sozialpartner nicht nur Einfluss auf die EU-Politik, sondern diese wirkt ebenfalls in entscheidender Weise auf sie zurück. Die vorliegende Untersuchung trägt damit zur weiteren Erforschung von Europäisierungsprozessen – verstanden als Top-down-Auswirkungen der EU-Ebene auf die Mitgliedstaaten (hier speziell auf die nationale Interessenvermittlung zwischen Staat und Sozialpartnern) – bei.⁵ Viele Arbeiten, die sich mit der (EU-induzierten) Veränderung nationaler korporatistischer Politikmuster beschäftigen, betrachten diese Frage vor allem aus polit-ökonomischer Perspektive. Darin werden beispielsweise die Auswirkungen des Binnenmarktes und der Währungsunion auf die nationalen Korporatismen untersucht, etwa der Wandel vom »Nachfrage-« hin zum »Angebotskorporatismus« (Traxler 1993) oder das Aufkommen neuer »Sozialer Pakte« (Ebbinghaus/Hassel 2000; Fajertag/Pochet 1997, 2000; Hemerijck/Visser 1997; Regini 2000). In Ergänzung zu diesen Arbeiten über die ökonomischen Anpassungszwänge der

5 Zu den verschiedenen Verwendungen des Begriffs Europäisierung in der Forschungsliteratur vgl. Kapitel 2.

europäischen Integration und deren Effekte auf korporatistische Interessenvermittlung wird diese Untersuchung die Auswirkungen analysieren, die sich aus den Anreizen und Zwängen der EU-Sozialpolitik für nationale (insbesondere korporatistische) Interessenvermittlung im europäischen Mehrebenensystem ergeben können.

1.1 Der Hintergrund: Europäische Sozialpolitik und Sozialpartnerschaft nach Maastricht

Der bisher wichtigste Veränderungsanstoß für die europäische Sozialpolitik, inhaltlich ebenso wie in prozeduraler Hinsicht – also bezüglich der Herausbildung europäischer Sozialpartnerbeziehungen –, ging von dem auf dem europäischen Gipfel vom 9. und 10. Dezember 1991 mühsam und in letzter Minute errungenen Maastrichter Abkommen zur Sozialpolitik (ASP) aus (zum Verhandlungsprozess vgl. beispielsweise Falkner 1998: 78–96; aus britischer Sicht Forster 1999). Die Beurteilung der langfristigen Tragweite dieser Reformen in der unmittelbar darauf reagierenden Forschungsliteratur war kontrovers und man konnte sich nicht einigen, ob das »Glas« der Sozialpolitik nun »halb voll oder halb leer« sei (Ross 1994; Goetschy 1994; Streeck 1994a). Dennoch lässt sich festhalten, dass die Reformschritte für viele Beobachter überraschend kamen⁶ und dass sie zumindest gegenüber dem vorangegangenen Zustand eine bemerkenswerte Veränderung darstellten.

In der Phase vor Maastricht lässt sich die europäische Sozialpolitik vor allem durch die von Fritz Scharpf (1985) entwickelte »Politikverflechtungsfalle« sowie die von Wolfgang Streeck (1995b) daran anschließend konstatierte »korporatistische Entscheidungslücke« charakterisieren.⁷ Insgesamt waren daher – trotz ange-

6 Selbst Vertreter der europäischen Sozialpartnerorganisationen äußerten in Interviews Erstaunen über das Ergebnis (vgl. Falkner 2000b: 25).

7 Ausführlich dazu Falkner (1998: 55–57, 2000a). Ein umfassender Überblick zur Entwicklung der europäischen Sozialpolitik und des Sozialen Dialogs vor Maastricht findet sich außerdem bei Dølvik (1997: 111–126) oder Hartenberger (2001: 55–67). Mit Unterschieden im Detail kommen alle Studien der europäischen Sozialpolitik und des europäischen Sozialen Dialogs für diesen Zeitraum zu demselben Schluss: kein Erfolg trotz intensiver Bemühungen der Europäischen Kommission.

strenger Versuche einiger Mitgliedstaaten sowie der europäischen Kommission unter Jacques Delors – sowohl die europäische Sozialpolitik als auch der europäische Soziale Dialog bis zu diesem Zeitpunkt äußerst rudimentär entwickelt.

Die entscheidende Wende kam erst mit dem Maastrichter Sozialprotokoll.⁸ Hier wurden vier institutionelle Neuerungen eingeführt: (1) Neue Kompetenzen wurden geschaffen, (2) der Anwendungsbereich für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen wurde ausgedehnt, (3) die Stellung des Europäischen Parlaments wurde gestärkt, und (4) die Position der europäischen Sozialpartner wurde stark aufgewertet. Von besonderem Interesse für diese Arbeit ist Punkt 4, da die wohl überraschendste Neuerung des Maastrichter Sozialprotokolls in der *wesentlichen Stärkung des Einflusses der Sozialpartner* bestand:

Erstens wurde die Europäische Kommission dazu verpflichtet, die Sozialpartner vor jeder Unterbreitung von sozialpolitischen Vorschlägen in einem zweistufigen Verfahren zu konsultieren (heutiger Artikel 138 [2] und [3] EGV⁹).

Zweitens können die europäischen Sozialpartner seitdem nach der Konsultation beschließen, über den Abschluss einer eigenen Rahmenvereinbarung zu verhandeln. Entscheiden sich die Sozialpartner dafür, wird das europäische Gesetzgebungsverfahren für die Dauer der Verhandlungen – in der Regel neun Monate mit Option auf Verlängerung – angehalten. Führen diese Verhandlungen zu einem Abkommen, kann dieses von den Organisationen über Tarifverträge auf der nationalen Ebene eigenständig implementiert werden. Daneben besteht die Möglichkeit, das Abkommen durch einen Beschluss des Rates in einen europäischen Rechtsakt, beispielsweise eine Richtlinie, umzuwandeln und es auf diesem Weg in den Mitgliedstaaten zur Umsetzung zu bringen (Artikel 138 [4] und 139 EGV).¹⁰

8 Zu den Reformen und dem vorangegangenen Aushandlungsprozess vgl. Dølvik (1997: 189–240), Falkner (1998: 78–96) oder Hartenberger (2001: 68–85). Eine entscheidende Rolle für die Überwindung der langjährigen Stagnation in der EU-Sozialpolitik spielte die drohende Aufgabe der Einstimmigkeitsregel, welche die Arbeitgeber zur Kooperation bewegte. Erst »in the shadow of law« (Bercusson 1992: 185) änderte der Arbeitgeberverband UNICE seine »Politik des leeren Stuhles«. Dies führte zum Ende der »korporatistischen Entscheidungslücke« auf EU-Ebene.

9 Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich die Vertragsangaben immer auf den Vertrag von Nizza.

10 In Bezug auf diesen letzten Punkt blieb es nach der Verabschiedung des Maastrichter Vertrages im Dezember 1991 juristisch zunächst unklar, ob der Rat bei der Überführung der Abkommen in eine Richtlinie weitere Änderungen am Text vornehmen dürfe. In der »Mit-

Mit der Maastrichter Reform ist somit im Bereich der europäischen Sozialpolitik ein zweites Verhandlungsverfahren für europäische Rechtsakte entstanden. Neben das *normale Legislativverfahren* über Kommission, Rat und Parlament¹¹ ist seitdem das *Sozialpartnerverfahren* getreten, bei dem die Sozialpartner den Inhalt einer Rahmenvereinbarung verhandeln. Soll die daraus resultierende Vereinbarung per Ratsbeschluss in eine Richtlinie verwandelt werden, hat der Rat lediglich die Wahl, diese entweder ganz anzunehmen oder abzulehnen. Das Europäische Parlament kann in diesem Verfahren nur eine Stellungnahme abgeben.

Durch dieses Sozialpartnerverfahren haben die europäischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen *unmittelbare gesetzgeberische Mitwirkungsbefugnisse* im Bereich der EU-Sozialpolitik erhalten.¹² Die Art des eingeführten Verfahrens erstaunt besonders, wenn man es mit der Situation in den Mitgliedstaaten vergleicht. Die Aushandlung von (Rahmen-)Tarifverträgen zwischen nationalen oder sektoralen Sozialpartnerorganisationen ist zwar in fast allen EU-Ländern gebräuchlich¹³ – allerdings betrifft dies vor allem die Kernkompetenzbereiche von Arbeitnehmern und Gewerkschaften: die Verhandlung von Einkommensleistungen und Arbeitszeiten. Eine darüber hinausgehende, quasi autonome Aushandlung sozialpolitischer oder arbeitsrechtlicher Regelungen, denen dann durch den Staat (in diesem Fall durch den Ministerrat der EU) nur noch eine Erga-omnes-Wirkung¹⁴ verliehen wird, wandte in dieser weit gehenden Form vorher

teilung über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik« der Europäischen Kommission (1993) vom Dezember 1993 wurde dieses Problem jedoch aufgegriffen und im Sinne der Sozialpartner geklärt. Die Kommission machte deutlich, dass der Rat den Text der Sozialpartnervereinbarung nicht ändern dürfe, ansonsten würde sie ihren Richtlinienvorschlag (denn die Kommission besitzt in diesem Bereich das alleinige Initiativrecht) zurückziehen.

- 11 Abhängig vom genauen Gegenstandsbereich kann hier entweder Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit im Rat zum Tragen kommen. Das Europäische Parlament kann entweder über das Verfahren der Anhörung oder der Mitentscheidung (vor Amsterdam: Zusammenarbeit) beteiligt sein.
- 12 Da diese sich nur auf den einen Politikbereich beziehen, schlug Gerda Falkner (1998) vor, nicht von EU-Korporatismus, sondern von einer »corporatist policy community« zu sprechen.
- 13 Unter den heutigen EU-Mitgliedstaaten fällt nur Großbritannien aus der Reihe, wo selbst Lohnverhandlungen – zumindest in jüngerer Zeit – in der Regel auf Betriebsebene stattfinden (vgl. beispielsweise Edwards et al. 1999).
- 14 Das heißt eine rechtsverbindliche Gültigkeit für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und nicht nur für die Mitglieder der Organisationen, die das Abkommen ausgehandelt haben.

vor allem Belgien an.¹⁵ Eine eigenständige Aushandlung von Gesetzestexten durch die Sozialpartner, die dann gänzlich unverändert übernommen werden, gibt es noch nicht einmal in Österreich. Selbst hier müssen zwischen Regierung und Sozialpartnern ausgehandelte Gesetzesvorlagen das parlamentarische Verfahren durchlaufen, wo Abänderungen im Detail immer möglich sind.

Drittens wurde im Maastrichter Sozialprotokoll auch für die *nationalen* Sozialpartner eine besondere Stellung vorgesehen. Regierungen können den nationalen Sozialpartnern auf deren gemeinsamen Antrag hin die Umsetzung einer Richtlinie übertragen.¹⁶ Diese Klausel ist auf die Initiative des dänischen Ministers und späteren EU-Kommissars Henning Christoffersen zurückzuführen (Hartenberger 2001: 146). Dänemark befürchtete, ein Ausbau sozialpolitischer Regulierungskompetenz auf EU-Ebene könne mit dem Dänischen Modell arbeitsrechtlicher Regulierung in Konflikt geraten, das weitgehend der *autonomen Gestaltung durch die Sozialpartner* unterliegt (vgl. auch Kapitel 3). Dieser Artikel des ASP sollte es ermöglichen, die Umsetzung von Richtlinien den Sozialpartnern zu überlassen und somit die dänische Tradition autonomer Sozialpartnerregulierung vor EU-Einflüssen zu schützen.¹⁷ Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass den europäischen, aber auch den nationalen Sozialpartnern im Maastrichter Sozialabkommen eine beachtenswerte Sonderrolle zugesprochen wurde.

15 Der Grund dafür liegt darin, dass Belgien sich zusammen mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament im Verhandlungsprozess zum ASP sehr für eine Stärkung der Sozialpartner eingesetzt hat. Der belgischen Verhandlungsdelegation gelang es dabei, ihr eigenes nationales Modell (Aushandlung von Rechtsstandards durch die Sozialpartner) frühzeitig in den Verhandlungsvorschlägen zu platzieren. Diese wurden in der Folge von der Europäischen Kommission übernommen, da man sich dort erhoffte, die EU-Sozialpolitik durch Einbindung der Sozialpartner stärker voranzutreiben und die Blockaden im Ministerrat zu überwinden (zum genauen Verhandlungsverlauf vgl. Falkner 1998: 89–96). Im Prinzip konnte Belgien damit sein nationales Modell auf die EU-Ebene exportieren. Zum »up-loading« nationaler Politiken und Strukturen vgl. Börzel (2005).

16 Die Verantwortung dafür, »dass die durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Ergebnisse erzielt werden« (Artikel 137 [4] EGV), liegt dennoch weiterhin bei den Regierungen der Mitgliedstaaten.

17 Wie später gezeigt wird, ist es Dänemark trotz der so genannten »Christoffersen-Klausel« nicht gelungen, das gängige sozialpartnerschaftliche Modell auf die Umsetzung von Richtlinien anzuwenden.

Was nun die *praktische Nutzung* dieser Neuerungen betrifft, so blieben vor dem Hintergrund der bis 1991 bestehenden »korporatistischen Entscheidungslücke« die Erwartungen eher skeptisch (Streeck 1994a; Pierson/Leibfried 1995; Keller 1993; Lange 1993; Falkner 1993b). Dennoch ist es inzwischen zu drei sektorübergreifenden Rahmenabkommen der europäischen Sozialpartner gekommen, die im Anschluss vom Ministerrat in Form von EU-Richtlinien verbindlich gemacht wurden.¹⁸ Bisher wurden diese Muster in der Frage des Elternurlaubs und im Bereich atypischer Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverhältnisse) praktiziert.¹⁹ Die konkreten Folgen für die Staat-Verbände-Beziehungen in den Mitgliedstaaten werden hier erstmals systematisch empirisch analysiert.

Seitdem im Vertrag von Amsterdam ein neuer Titel über Beschäftigung eingefügt wurde, sind die Sozialpartner nicht nur in die EU-Sozialpolitik involviert, sondern auch in die europäische Beschäftigungsstrategie – den so genannten Luxemburg-Prozess. Im Ständigen Ausschuss für Beschäftigungsfragen, der sich aus Vertretern des Rates, der Europäischen Kommission und der EU-Sozialpartner zusammensetzt, werden sie zur Ausarbeitung der beschäftigungspolitischen Leitlinien konsultiert. Im Juli 2002 unterbreitete die Europäische Kommission auf der Grundlage der Erklärung der EU-Sozialpartner zum Europäischen Rat von Laeken (Dezember 2001) den Vorschlag, den Ständigen Ausschuss durch einen »Tripartiten Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung« zu ersetzen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002). Dieser soll eine weitere Intensivierung der Sozialpartnerbeteiligung an den verschiedenen offenen Koordinierungsverfahren ermöglichen, die seit Anfang 2000 auf europäischer Ebene entstanden sind.²⁰ Neben ihrer Politik der Einbindung zivilgesellschaftlicher Interessen fördert die Europäische Kommission weiterhin sowohl die Sozialpartnerschaft auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten (siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001b). In ihren jüngeren Dokumenten zur Zukunft des Sozialen Dialogs nimmt Sozialpartnerschaft die Stellung eines normativen Leitbildes für »good governance« ein, mit dem sich die Output-Qualität

18 Zu den Entwicklungen des europäischen Sozialen Dialogs auf sektoraler Ebene vgl. Keller/Sörries (1999, 1998) und EIRR (2002c).

19 Ausführlich zu den Verhandlungen zwischen den EU-Sozialpartnern in diesen drei Fällen vgl. Falkner (2003a).

20 Zur so genannten Offenen Methode der Koordinierung (OMK) vgl. beispielsweise Mosher (2000) und Schulte (2002).

europäischer Politik verbessern lässt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002, 2001b: 13).²¹ Diese kann als Versuch der Kommission bewertet werden, ihre eigene Politik auf eine stärkere Legitimationsbasis zu stellen, um ihre Machtposition gegenüber Rat und Europäischem Parlament auszubauen. Vor diesem Hintergrund ist eine systematische empirische Aufarbeitung der Auswirkungen von Sozialpartnerbeteiligung auf die europäische Politikgestaltung von besonderem Interesse.

1.2 Forschungsfragen, Methodik und Untersuchungsfälle

Die vorliegende Untersuchung knüpft an diese jüngeren Entwicklungen in der europäischen Sozialpolitik an und beleuchtet zum einen, *wie sich die Einbindung der Sozialpartner auf die Output-Seite der EU-Sozialpolitik, konkret auf die Umsetzungsqualität der europäischen Sozialpolitikrichtlinien auswirkt (Forschungsfrage 1)*. Gleichzeitig nimmt die – inhaltliche und prozedurale – Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik auf die nationalen Sozialpartnerbeziehungen Einfluss. Daher wird zum anderen analysiert, *welche Veränderungen durch die europäische Sozialpolitik in den Sozialpartnerbeziehungen der Mitgliedstaaten hervorgerufen wurden und welche Mechanismen der Europäisierung dabei zum Tragen kommen (Forschungsfrage 2)*.²²

Beide Perspektiven stehen in einem engen Verhältnis zueinander. Im optimalen Fall – dies ist das Bild, das in den Dokumenten der Kommission transportiert wird – wirkt sich die Einbindung der Sozialpartner positiv auf die Umsetzungsqualität aus. Gleichzeitig setzt die EU-Sozialpolitik Anreize für eine Stärkung der nationalen Sozialpartner, was wiederum gut wäre für die Umsetzung. In diesem Fall ergibt sich eine positive Wirkungsspirale. Aber kann dieser Effekt

21 Vgl. in Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002) insbesondere Kapitel 1: »Der Soziale Dialog, Schlüssel für ein besseres Regieren«.

22 Die Rolle sozialpartnerschaftlicher Arrangements im EU-Mehrebenensystem wird also aus zwei Perspektiven betrachtet (Abbildung 1-1). Die Sozialpartnereinbindung fungiert dabei einmal als abhängige und einmal als unabhängige Variable. Beide Forschungsfragen werden zwar auf der Basis desselben empirischen Materials, jedoch klar getrennt voneinander ausgewertet.

Abbildung 1-1 Forschungsfragen

Forschungsfrage 1

Europäische und nationale Sozialpartnereinbindung

Wirkung auf →

Umsetzungsqualität der EU-Sozialpolitikrichtlinien

Forschungsfrage 2

EU-Sozialpolitikrichtlinien

Wirkung auf →

nationale Sozialpartnereinbindung

wirklich unterstellt werden? Im Folgenden werden derartige Wirkungszusammenhänge des EU-Mehrebenensystems aufgespürt und bewertet.

Die empirische Untersuchung beruht auf vergleichend angelegten *qualitativen Fallstudien* zur Umsetzung von sechs arbeitsrechtlichen²³ EU-Richtlinien der 1990er Jahre in sechs Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Bei den *ausgewählten Rechtsakten* handelt es sich um sechs der wesentlichen Richtlinien, die in den 1990er Jahren in diesem Politikbereich erlassen wurden.²⁴ Dabei geht es um folgende Inhalte:

Die *Nachweisrichtlinie*²⁵ verleiht den Arbeitnehmern das Recht, von ihrem Arbeitgeber einen schriftlichen Nachweis über ihre wesentlichen Arbeitsbedingungen zu erhalten. Arbeitnehmer, die ins Ausland entsandt werden, haben Anspruch auf spezifische Informationen über ihre Tätigkeit im Ausland. Kurzfristig

23 Bisher wurde von EU-Sozialpolitikrichtlinien gesprochen, da sie dem Bereich entstammen, der in den europäischen Verträgen mit »Sozialpolitik« bezeichnet wird (Artikel 136–151 EGV). Streng genommen sind die Regelungsgegenstände der Richtlinien, die in den 1990er Jahren auf dieser Basis erlassen wurden, jedoch arbeitsrechtlicher Natur; einige sind darüber hinaus verbunden mit dem Themenfeld des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz.

24 Die Europäische Betriebsräterichtlinie (94/45/EG) und die Entsenderichtlinie (96/71/EG), die ebenfalls zum arbeitsrechtlichen Bereich der 1990er Jahre zählen, wurden bewusst ausgelassen, da es sich dabei um genuin transnationale Sachverhalte handelte. Die (neben Elternurlaub und Teilzeitarbeit) dritte Sozialpartnerrichtlinie zum Thema befristete Arbeitsverhältnisse (99/70/EG) wurde erst 1999 verabschiedet. Sie konnte nicht mehr in die Untersuchung aufgenommen werden, da die Umsetzungsfrist für die Mitgliedstaaten noch nicht abgelaufen war.

25 Richtlinie 91/533/EWG des Rates vom 14. Oktober 1991, Amtsblatt Nr. L 288 vom 18. 10.1991, 32.

beschäftigte Arbeitnehmer und Teilzeitarbeitnehmer mit weniger als acht Wochenstunden können von diesen Ansprüchen ausgenommen werden.

Ziel der *Mutterschutzrichtlinie*²⁶ ist der Sicherheits- und Gesundheitsschutz von werdenden und stillenden Müttern. Nach den Bestimmungen der Richtlinie dürfen Schwangere und stillende Arbeitnehmerinnen nicht an Arbeitsplätzen beschäftigt werden, die Gesundheitsgefahren für Mutter oder Kind mit sich bringen. Um solche Gefahren zu vermeiden, werden Maßnahmen wie die Versetzung auf einen anderen Arbeitsplatz oder die Gewährung einer bezahlten Freistellung vorgeschrieben. Schwangere Frauen dürfen außerdem nicht zu gesundheitsgefährdender Nachtarbeit verpflichtet werden. Die Richtlinie verbietet darüber hinaus eine Kündigung aus Gründen der Schwangerschaft und verleiht Müttern Anspruch auf 14 Wochen bezahlten Mutterschaftsurlaub.

Die *Arbeitszeitrichtlinie*²⁷ schreibt tägliche und wöchentliche Höchstarbeitszeiten (einschließlich Überstunden) vor und regelt bestimmte tägliche und wöchentliche Mindestruhezeiten. Die wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden kann innerhalb eines Ausgleichszeitraums von vier Monaten flexibel gehandhabt werden. Abweichungen von den Arbeitszeit- und Ruhezeitvorschriften können für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern sowie auf der Basis eines Tarifvertrags oder einer Betriebsvereinbarung vorgenommen werden. Die Richtlinie legt außerdem Schutzvorschriften für Nachtarbeitnehmer fest und gewährt allen erfassten Arbeitnehmern das Recht auf mindestens vier Wochen bezahlten

26 Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992, Amtsblatt Nr. L 348 vom 28.11.1992, 1.

27 Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993, Amtsblatt Nr. L 307 vom 13. 12.1993, 18. Bei der Analyse der Umsetzung dieser Richtlinie bleiben die Auswirkungen jüngerer Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu dieser Richtlinie außer Acht (vgl. Rechtssachen C-303/98, C-151/02). Die Urteile nehmen eine im Vorhinein nicht absehbare Neuinterpretation des Arbeitszeitbegriffs der Richtlinie vor, der zufolge Zeiten des Bereitschaftsdienstes in vollem Umfang als Arbeitszeit zu gelten haben. Die zum Teil erheblichen Folgen insbesondere im Krankenhausbereich müssten gesondert untersucht werden und sind daher nicht Teil dieser Arbeit. Die Arbeitszeitrichtlinie wird zudem derzeit neu verhandelt, denn sie sieht vor, die Möglichkeit einer Abweichung von der wöchentlichen Höchstarbeitszeit auf der Basis einer individuellen Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nach sieben Jahren zu überprüfen (Artikel 18 der Richtlinie). Zum jetzigen Zeitpunkt ist es wahrscheinlich, dass auch die potenziell kostenträchtigen Wirkungen der genannten Gerichtsurteile im Zuge der Neuverhandlung abgemildert werden.

Jahresurlaub. Ärzte in der Ausbildung, Tätigkeiten auf See und Beschäftigte im Transportwesen sind nicht von der Richtlinie abgedeckt.

Die *Jugendarbeitsschutzrichtlinie*²⁸ definiert tägliche und wöchentliche Höchstarbeits- und Mindestruhezeiten für alle minderjährigen Beschäftigten und beschränkt die Möglichkeit der Nacharbeit für diese Arbeitnehmer. Für spezielle Gruppen von Jugendlichen können Abweichungen von den Vorschriften über Arbeits- und Ruhezeiten vorgesehen werden. Darüber hinaus enthält die Richtlinie ein generelles Kinderarbeitsverbot, das nur in Ausnahmefällen zur Ausführung leichter Tätigkeiten durchbrochen werden darf. Kinder und Jugendliche müssen außerdem vor Tätigkeiten geschützt werden, die Gefahren für ihre Sicherheit und Gesundheit implizieren. Zu diesem Zweck muss der Arbeitgeber gegebenenfalls eine kostenlose ärztliche Gesundheitsüberwachung gewährleisten. Besonders gefährliche Tätigkeiten dürfen von Minderjährigen überhaupt nicht ausgeführt werden.

Durch die *Elternurlaubsrichtlinie*²⁹ erhalten weibliche und männliche Beschäftigte das Recht, bei der Geburt oder Adoption eines Kindes zu dessen Betreuung einen (unbezahlten) Elternurlaub von mindestens drei Monaten zu nehmen, nach dessen Beendigung sie an ihren früheren oder an einen gleichwertigen Arbeitsplatz zurückkehren können. Der Anspruch kann von bestimmten Vorbeschäftigungszeiten abhängig gemacht werden. Die Richtlinie enthält darüber hinaus einige Empfehlungen hinsichtlich der flexiblen Inanspruchnahme des Elternurlaubs und bezüglich der Kontinuität von Sozialversicherungsleistungen während des Elternurlaubs. Außerdem muss Arbeitnehmern eine unbezahlte Freistellung gewährt werden, wenn diese wegen dringender familiärer Gründe wie etwa der plötzlichen Erkrankung eines Familienmitglieds nicht zur Arbeit gehen können.

Die *Teilzeitarbeitsrichtlinie*³⁰ sieht vor, dass Teilzeitarbeitnehmer in Bezug auf ihre Beschäftigungsbedingungen nicht schlechter behandelt werden dürfen als vergleichbare Vollzeitarbeitnehmer, sofern eine solche Ungleichbehandlung nicht durch »objektive Gründe« gerechtfertigt ist. Es können bestimmte Schwellenwerte – etwa eine bestimmte Betriebszugehörigkeitsdauer – für den Zugang

28 Richtlinie 94/33/EG des Rates vom 22. Juni 1994, Amtsblatt Nr. L 216 vom 20.8.1994, 12.

29 Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996, Amtsblatt Nr. L 145 vom 19.6.1996, 4.

30 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, 9.

zu bestimmten Beschäftigungsbedingungen festgelegt werden. Darüber hinaus umfasst die Richtlinie einige Empfehlungen zur Nichtdiskriminierung von Teilzeitarbeitnehmern in Bezug auf die gesetzlichen Systeme der sozialen Sicherung sowie zu Maßnahmen zur Förderung der Teilzeitarbeit.

Die Richtlinien decken verschiedene EU-Entscheidungsverfahren ab. So kann der Einfluss der Verabschiedungsmodalitäten auf die Umsetzung kontrolliert werden. Insbesondere kann untersucht werden, ob es systematische Unterschiede zwischen normalen und Sozialpartnerrichtlinien gibt. Die ersten vier Richtlinien wurden nicht über das oben beschriebene Sozialpartnerverfahren verhandelt. Die Nachweisrichtlinie stützte sich auf Artikel 100 EGV (jetzt Artikel 94) und musste daher mit Einstimmigkeit im Rat verabschiedet werden. Die Richtlinien zu Mutterschutz, Arbeitszeit und Jugendarbeitsschutz beruhten dagegen auf Artikel 118a EGV (jetzt Artikel 137) und bedurften nur einer qualifizierten Mehrheit. Die Elternurlaubs- und Teilzeitarbeitsrichtlinien wurden auf der Grundlage des Maastrichter Sozialprotokollverfahrens zwischen den europäischen Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbänden UNICE³¹, CEEP³² und EGB³³ ausgehandelt. Das Aushandlungsergebnis wurde vom Rat ohne inhaltliche Änderungen in eine Richtlinie überführt.³⁴ Sowohl für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat als auch für Sozialpartnerrichtlinien gilt, dass nationale Interessen im EU-Entscheidungsprozess übergangen werden können, beispielsweise indem sie im Rat oder im EGB überstimmt werden. Gibt es hierbei einen Zusammenhang mit dem Erfolg der anschließenden Umsetzung?

Bisher nahm die EU-Implementationsforschung den arbeitsrechtlichen Bereich nur am Rande in den Blick. Lediglich dem Thema Geschlechtergleichstellung (Hoskyns 1996; Duina 1999; Caporaso/Jupille 2001) und der Richtlinie über Europäische Betriebsräte (Weiss 1995; Buschak 1996; Blanpain 1998; Blanke 1999) wurde einige Aufmerksamkeit gewidmet. Daneben lag der Forschungsschwerpunkt zur Richtlinienimplementation bislang auf den Bereichen

31 Europäische Vereinigung der Arbeitgeber- und Industrieverbände (Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe).

32 Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (Centre Européen des Entreprises à Participation Publique).

33 Europäischer Gewerkschaftsbund.

34 Die Aushandlungsprozesse der Richtlinien auf der europäischen Ebene werden nicht an dieser Stelle, sondern in den empirischen Fallstudien behandelt. Dort werden die für das jeweilige Land relevanten Diskussionen auf der EU-Ebene nachgezeichnet.

Binnenmarkt (Ciavarini Azzi 1985; Siedentopf/Ziller 1988a, 1988b; Schwarze et al. 1991, 1993a, 1990; Daintith 1995) und Umweltpolitik (Héritier et al. 1994; Jordan 1999; Jordan et al. 1998; Haverland 1999, 2000; Knill/Lenschow 2000b; Knill 2001; Börzel 2003). Des Weiteren gibt es Studien, die politikfeldübergreifend Daten über die Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) quantitativ auswerten, um daraus Aufschluss über die Ursachen von Umsetzungsdefiziten zu gewinnen (Mendrinou 1996; Lampinen/Uusikylä 1998; Börzel 2000c, 2001). Auch die wenigen empirischen Beiträge im Bereich der Top-down-Europäisierung nationaler Interessenvermittlung bezogen sich bisher entweder auf ausgewählte EU-Mitgliedstaaten als Ganzes (Green Cowles 2001; Vivien A. Schmidt 1996; Wils 2001) oder aber speziell auf den Transportsektor (Lehmkuhl 1999, 2000). Da die Sozialpartner im arbeitsrechtlichen Bereich wichtige Akteure sind, verspricht die vorliegende Untersuchung interessante zusätzliche Erkenntnisse.

Als *Datenbasis* für die insgesamt 36 empirischen Fallanalysen dieser Studie dienten vor allem *Experteninterviews* mit Beamten aus den zuständigen Ministerien und Arbeitsaufsichtsbehörden sowie mit Vertretern von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden in den sechs ausgewählten Ländern.³⁵ Daneben wurden *Dokumente* analysiert, insbesondere Gesetzesentwürfe und verabschiedete Gesetzestexte, erläuternde Materialien der zuständigen Behörden, Parlamentsprotokolle und Dokumente über parlamentarische Vorgänge sowie schriftliche Stellungnahmen von Verbänden. Schließlich wurde bei der empirischen Analyse auch auf *Presseberichterstattung* zurückgegriffen. Dabei wurden thematische Spezialpublikationen wie die European Industrial Relations Review und die Internet-Datenbank EIROnline³⁶ systematisch ausgewertet, die laufend über Entwicklungen im Bereich Sozialpolitik und Arbeitsrecht auf der europäischen Ebene und in den

35 Es handelte sich dabei um insgesamt 66 größtenteils mehrstündige, halbstandardisierte Experteninterviews. Alle Interviews wurden vollständig transkribiert und mit ATLAS.ti, einer Software zur qualitativen Textanalyse, systematisch ausgewertet. 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 (also beispielsweise Interview DK5: 221–245). Lediglich nachträgliche Telefoninterviews (5 der 66 Fälle) wurden nicht mehr in ATLAS.ti eingegeben und enthalten daher keine Zeilenangaben.

36 Siehe <http://www.eiro.eurofound.ie>.

Mitgliedstaaten berichten. Wo es möglich war, wurde die Analyse durch die Berichterstattung in verschiedenen Tageszeitungen ergänzt.³⁷

Als *Untersuchungsländer* stehen hier Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich, Luxemburg und Italien im Zentrum der Analyse. Darüber hinaus kann punktuell auf empirische Ergebnisse über die Umsetzung der sechs ausgewählten Richtlinien in den übrigen neun Mitgliedstaaten der EU 15 zurückgegriffen werden, die im Rahmen eines Projektverbundes am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung erarbeitet wurden.³⁸

Im Hinblick auf Forschungsfrage 1 erlaubt es diese Konstellation, die Auswirkungen von Sozialpartnereinbindung auf die Umsetzungsqualität der EU-Richtlinien zu untersuchen und dabei zwischen verschiedenen Arten der Sozialpartnereinbindung – Konsultation, Konzertierung und Sozialpartnerautonomie – zu unterscheiden. Die Einordnungen erfolgen dabei *nicht pro Land, sondern pro Fall* (das heißt pro Richtlinienumsetzung in einem Land). Denn selbst innerhalb eines Landes sind die Sozialpartner nicht immer auf dieselbe Weise in die Umsetzung involviert und so ist eine besonders präzise Analyse möglich. Darüber hinaus wird nicht nur die Sozialpartnerbeteiligung *an der Umsetzung*, sondern auch ihre Einbindung *in den EU-Entscheidungsprozess* berücksichtigt.³⁹ Auch in dieser Hinsicht lassen sich die Fälle in verschiedene Kategorien der Sozialpartnereinbindung einstufen, so dass die Unterschiede systematisch verdeutlicht werden können. Eine genaue Erläuterung der jeweiligen nationalen Systeme sozialpartnerschaftlicher Interessenvermittlung und Kategorisierung erfolgt in Kapitel 3.

Bereits an dieser Stelle sei auf wichtige Charakteristika der Sozialpartnermodelle in den Untersuchungsländern verwiesen: Die Gemeinsamkeit der unter-

37 Die Untersuchung umfasst die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten bis Ende April 2003.

38 Gegenstand dieses Projektverbundes war die Implementation der sechs erwähnten EU-Richtlinien in allen Mitgliedstaaten der EU 15 und ihre praktischen Auswirkungen auf die nationalen Arbeitsrechtssysteme. Der Verbund umfasste zwei weitere Untersuchungen (siehe die mit diesem Buch in einer Reihe erscheinenden Bände von Miriam Hartlapp 2005 und Oliver Treib 2004), in denen jeweils eigene Länderschwerpunkte gesetzt und spezialisierte Fragestellungen verfolgt wurden. Die gesammelten Interviewmaterialien standen dabei allen Mitgliedern des Verbundes zur Auswertung für ihre jeweiligen Themen zur Verfügung. Daraus ergab sich die Möglichkeit, besonders relevant erscheinende Fälle aus den übrigen Ländern für das hier behandelte Thema nutzbar zu machen.

39 Hier geht es beispielsweise darum, ob eine Regierung die nationalen Sozialpartner einbindet, bevor sie im Ministerrat über eine Richtlinie abstimmt oder ob die Richtlinie direkt durch die EU-Sozialpartner ausgehandelt wird.

suchten Länder besteht darin, dass die Sozialpartner für die nationale Politikgestaltung der 1990er Jahre überall wichtig waren. Allerdings waren sie dies in unterschiedlicher Weise: Dänemark, Schweden, Finnland und Österreich gehören zu den klassisch korporatistischen Ländern, die in vergleichenden Analysen stets in Kategorien mit starkem Korporatismus eingeordnet werden (vgl. Siaroff 1999). Das kleine Luxemburg wird selten in vergleichende Studien aufgenommen. Daher ist nur unzureichend bekannt, dass auch dort die Sozialpartner für die Verhandlung sozial- und wirtschaftspolitischer Fragen wichtig sind. Wie ich in Kapitel 3 näher erläutern werde, sind Luxemburg und Österreich die einzigen EU-Mitgliedstaaten, die ein System öffentlich-rechtlicher Berufskammern mit einer Pflichtmitgliedschaft aller Angehörigen der jeweiligen Berufsgruppen besitzen. Die Kammern (die teilweise deckungsgleich mit den Sozialpartnerorganisationen sind) müssen zu allen Gesetzesprojekten konsultiert werden. In Italien haben die Sozialpartner in den 1990er Jahren vor allem dadurch eine Hochphase erlebt, dass eine Reihe »Sozialer Pakte« (Negrelli 2000; Ebbinghaus/Hassel 2000) zwischen der Regierung und den Sozialpartnern geschlossen werden konnten. Es gibt also zwischen diesen Mitgliedstaaten entscheidende Unterschiede was den Grad der Sozialpartnereinbindung betrifft. Dies gilt selbst für die drei skandinavischen Länder. Obwohl das nordische Modell sozialpartnerschaftlicher Politikgestaltung eine Reihe von Merkmalen aufweist, die sich in allen drei Ländern wiederfinden, haben sich in der historischen Entwicklung der Sozialpartnerschaft (ausführlich: Due et al. 2000 und Kapitel 3) nationale Spezifika herausgebildet. Den arbeitsrechtlichen Bereich betrifft dies besonders stark. Diese Unterschiede bedürfen in den Länderstudien besonderer Aufmerksamkeit.

Sozialpartnereinbindung wird in dieser Studie nicht als einzig relevanter Erklärungsfaktor für die Umsetzungsqualität angesehen. Es geht vielmehr darum aufzuarbeiten, ob diesem in bisherigen Forschungsarbeiten nur peripher behandelten Aspekt überhaupt ein Einfluss zugeschrieben werden kann, und wenn ja, in welche Richtung dieser geht. Die Anlage der Untersuchung in Form von qualitativen Fallstudien ermöglicht die systematische Berücksichtigung weiterer in der Forschungsliteratur diskutierter Faktoren. Die genaue Kenntnis der Fälle erlaubt es dabei zu unterscheiden, an welchen Stellen die Sozialpartner ausschlaggebend und wo andere Erklärungen relevant waren. Hinsichtlich dieser weiteren Erklärungsfaktoren (deren theoretische Relevanz in Kapitel 2 ausgearbeitet wird) wie etwa der Größe des Anpassungsbedarfs, der Blockadeanfälligkeit des Gesetzgebungsprozesses, der Organisation des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses oder

administrativer Faktoren bieten die ausgewählten Länder ebenfalls ausreichend Variation. Ihre exakte empirische Ausprägung behandle ich in Kapitel 3.

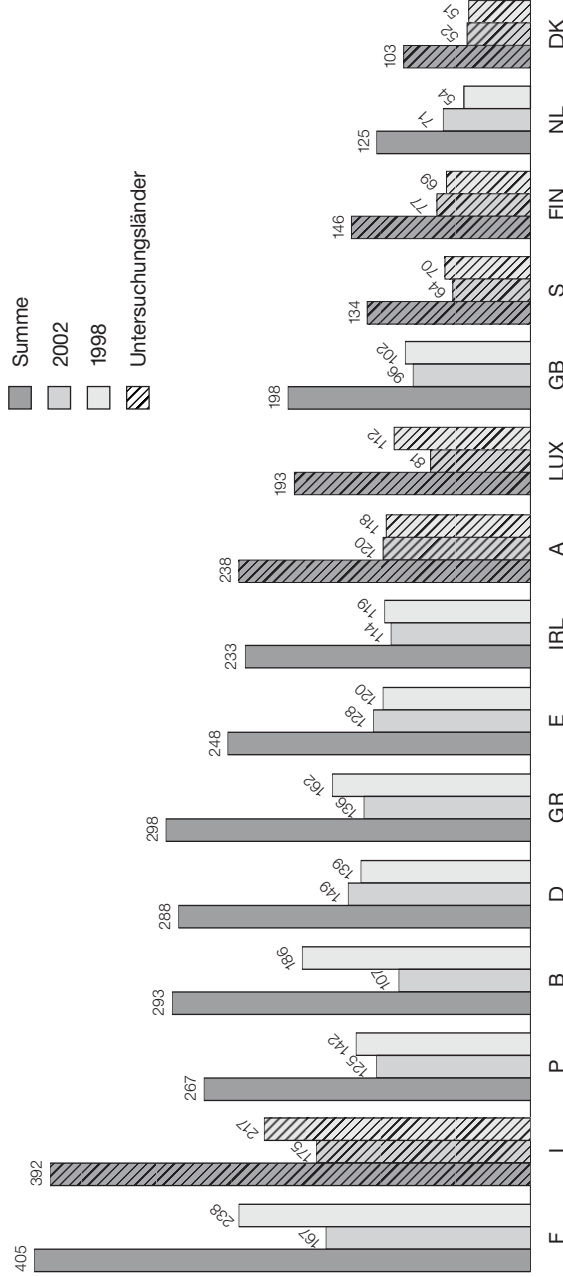
Studien zur Implementation von EU-Umweltpolitik stellen die Frage, ob es ein »Southern Problem« (Börzel 2000d; Pridham/Cini 1994) bei der Rechtsbefolgung (Compliance) und damit der adäquaten Implementation von EU-Politik gibt. Von einigen Autoren wird nämlich angenommen, dass dies in den südeuropäischen Ländern – dazu werden Griechenland, Portugal, Spanien und Italien gezählt – aus institutionellen und kulturellen Gründen besondere Probleme bereitet (La Spina/Sciortino 1993). Andere Arbeiten haben die Frage aufgeworfen, ob es nicht ein spezifisch nordisches Modell der Implementation von Gemeinschaftsrecht gibt (Sverdrup 2002b). Hier wird ebenfalls auf der Basis kultureller und institutioneller Bedingungen argumentiert, die in den skandinavischen Mitgliedstaaten besonders förderlich für Compliance seien (Rasmussen 1988; Biering 2000). Daten der Europäischen Kommission über die Anzahl der gegen die Mitgliedstaaten eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren bestätigen das günstige Bild für die skandinavischen Länder (vgl. Abbildung 1-2).⁴⁰ Und Italien gehört – wie es die These vom »Southern Problem« erwarten lässt – nach diesen Daten tatsächlich zu den »laggards«. Ob sich diese Annahmen für den Bereich der EU-Sozialpolitik bestätigen, welche Gründe sich dafür identifizieren lassen, und inwiefern korporatistische Politikmuster dabei relevant sind, wird in den folgenden Kapiteln analysiert.

Aus der Perspektive der zweiten Forschungsfrage ist es am Beispiel der gewählten Untersuchungsländer vor allem möglich, Europäisierungseffekte in Mitgliedstaaten zu untersuchen, in denen die Sozialpartnerschaft stark ist (den skandinavischen Ländern und Österreich). Dabei wird herausgearbeitet, dass innerhalb dieser Gruppe der korporatistischen Länder noch weiter zwischen verschiedenen Typen der Sozialpartnereinbindung unterschieden werden kann (vgl. Kapitel 3). Es wird gezeigt, dass die Effekte von Europäisierung auf diese vier Länder nicht einheitlich ausfallen, sondern nach verschiedenen Korporatismustypen variieren.

In Luxemburg sind die Sozialpartner zwar wichtige Einflussgrößen in der nationalen Politikgestaltung, ihre Einbindung geht aber nicht ganz so weit wie in

40 Zu den Problemen von Daten über Vertragsverletzungsverfahren als Indikator für Compliance mit EU-Recht (beispielsweise weil sich unentdeckte Verstöße darin nicht wiederfinden) vgl. Hartlapp (2005) und Falkner et al. (2005).

Abbildung 1-2 Anzahl der von der EU-Kommission in den Jahren 1998 und 2002 eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren – alle Politikfelder



Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003: Anhang II, Tabellen 2.1 und 2.2); Fristsetzungsschreiben, mit Gründen versehene Stellungnahmen und Anrufungen des Gerichtshofs.

Anmerkung: Um Verzerrungen der Daten zu vermeiden, die sich aus dem späteren Beitritt Schwedens, Österreichs und Finnlands im Jahr 1995 ergeben, wurden hier zwei Zeitpunkte ausgewählt, zu denen mögliche Anfangsprobleme der drei Länder bei der Übernahme des Acquis communautaire als überwunden gelten können.

Dänemark, Finnland, Schweden oder Österreich. An diesem Fall lässt sich daher gut beobachten, ob von der europäischen Ebene Anreize zu einer Stärkung von Sozialpartnerschaft ausgehen können. In der jüngeren Europaforschung wird empfohlen, bei der Analyse von Europäisierungseffekten zu berücksichtigen, inwiefern die zu untersuchenden nationalen Prozesse und Strukturen stabil und gut etabliert sind oder aber sich in einer Umbruch- oder Krisenphase befinden. Dies macht einen wichtigen Unterschied für die Wirkungsweise von Europäisierung (Morlino 2002). Wie ich in Kapitel 3 erläutern werde, trifft eine solche Krisen- oder Umbruchsituation für (die Sozialpartnerschaft in) Italien in den 1990er Jahren zu, was diesen Fall besonders aufschlussreich macht. Der Rückgriff auf empirische Befunde des Projektverbundes am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung ermöglicht es zudem, punktuell auch jene Mitgliedstaaten kontrastierend in den Blick zu nehmen, in denen die Sozialpartner nur von geringer Bedeutung sind.

1.3 Aufbau des Buches

Die Untersuchung ist wie folgt angeordnet: Im folgenden Kapitel wird der Theorie- und Analyserahmen vorgestellt. Ich diskutiere vorhandene Forschungsliteratur und erläutere, wo diese Studie sich abgrenzt und wo sie Innovation verspricht. Des Weiteren stelle ich den analytischen Rahmen des Buches vor, der im Kern auf einer Typologie der Sozialpartnereinbindung in die öffentliche Politikgestaltung beruht, und erkläre die Operationalisierung der Analysekategorien (Kapitel 2).

Im nächsten Schritt (Kapitel 3) erfolgt die Verortung und Kategorisierung der Untersuchungsfälle Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich, Luxemburg und Italien hinsichtlich der politisch-institutionellen Rahmenbedingungen sowie der Stellung der Sozialpartner im jeweiligen Land. Dabei werden auch die für jedes Land charakteristischen Verfahren der Vorbereitung und Umsetzung von EU-Richtlinien sowie die Einbindung der Sozialpartner in diese Prozesse vorgestellt. Diese Informationen wurden in den Interviews erhoben und werden in diesem Buch erstmals auf breiter vergleichender Basis aufbereitet. In Kapitel 4 werden die Aushandlungs- und Umsetzungsprozesse der einzelnen Richtlinien behandelt. Die empirische Grundlage der Untersuchung beruht insgesamt auf sechs Richtlinien-Fallstudien in den sechs genannten Ländern. Dieses Buch konzentriert sich

auf eine Auswahl der wichtigsten Fallstudien, die vor allem aus Dänemark, Schweden, Österreich und Italien kamen.⁴¹

Kapitel 5 widmet sich dem länderübergreifenden Vergleich der Ergebnisse auf der Basis aller 36 Untersuchungsfälle (plus punktueller Kontrastfälle aus anderen Mitgliedstaaten der EU 15). Dieser erfolgt getrennt nach Forschungsfrage 1 (Abschnitte 5.1 bis 5.3) und Forschungsfrage 2 (Abschnitt 5.4). Dabei wird gezeigt, dass in der EU-Sozialpolitik ein Umsetzungsdefizit besteht, EU-Sozialpolitik jedoch kein »Magnet nach unten« ist. Entgegen einiger Erwartungen fand eine Absenkung von Schutzstandards im Zuge der Umsetzung der Sozialrichtlinien nur in sehr geringem Maße statt. Für die Erklärung der Umsetzungsdefizite erwiesen sich Annahmen als unzureichend, die allein auf einem Faktor wie etwa der Größe des Anpassungsbedarfs oder der Anzahl der Vetopunkte beruhen. Entscheidend war stattdessen die politische Verarbeitung des Anpassungsbedarfs durch Regierungen und Interessengruppen. Die Sozialpartner waren dabei der häufigste Einzelfaktor, der für eine verspätete Umsetzung mit verantwortlich war. Ihr Einfluss hing aber nicht systematisch von der Art ihrer Einbindung ab. Der jeweils erzielte Effekt beruhte dagegen entscheidend auf dem Verhalten der Regierung. Des Weiteren wird dargelegt, dass der nationale Korporatismus von der EU-Sozialpolitik nicht unberührt bleibt. Paradoxerweise schwächte die EU-Sozialpolitik, in der Sozialpartnerschaft von Bedeutung ist, die nationalen Sozialpartner. Unterhalb der Schwelle einer umfassenden »best practice diffusion« des europäischen Modells von Sozialpartnerschaft ließ sich insgesamt eine leicht konvergente Entwicklung beobachten.

Nach einer Erörterung der Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit der Erkenntnisse auf andere Fälle diskutiere ich vor diesem Hintergrund abschließend (Kapitel 6) die künftige Rolle von Sozialpartnerschaft im Mehrebenensystem der Europäischen Union.

41 Die ausführliche Beschreibung aller Fälle ist nachzulesen in Leiber (2003). Hier werden nur jene Beispiele vorgestellt, die entweder von zentraler Bedeutung in Bezug auf die Sozialpartner sind oder aber in besonderer Weise die Relevanz alternativer Erklärungsfaktoren veranschaulichen (vgl. auch Kapitel 3).

Kapitel 2

Theorie- und Analyserahmen: Die Umsetzung von EU-Richtlinien aus akteurzentrierter Perspektive

Beide zentralen Fragen dieser Untersuchung knüpfen an wichtige Stränge der Europaforschung an. Es handelt sich dabei einerseits um Studien, die sich mit der *Implementation von EU-Politiken* befassen (Forschungsfrage 1). Andererseits beziehe ich mich auf Arbeiten, die sich mit dem *Domestic Impact of Europe*, das heißt mit der Frage beschäftigen, wie die auf EU-Ebene entstandenen Politiken und Strukturen auf die nationale Ebene zurückwirken (Forschungsfrage 2). Die folgenden Abschnitte legen dar, dass aus beiden Perspektiven die Rolle der Sozialpartnerschaft bisher kaum beleuchtet wurde. In theoretischer Hinsicht wird Erklärungen für Umsetzungsprobleme von Richtlinien, die wesentlich auf strukturellen Inkompatibilitäten beruhen, eine akteurzentrierte Sichtweise gegenübergestellt, welche auf die zentrale Bedeutung politischer Akteure – darunter die Sozialpartner als wichtige Interessenvertreter in der Sozialpolitik – abzielt. Den analytischen Kern des Buches bildet eine Kategorisierung der Sozialpartner-einbindung in die Politikformulierung und -implementation, die auf beide Forschungsfragen angewendet wird. Vorab sind jedoch einige Anmerkungen zu wichtigen, in der Forschungsliteratur uneinheitlich verwendeten oder nicht klar definierten Begriffen notwendig.

2.1 Begriffsklärungen und Gegenstandsbereich der Untersuchung

Der Begriff *Sozialpartner* wird hier in einem Sinn gebraucht, wie er beispielsweise von der Europäischen Kommission benutzt wird. Gemeint sind damit die Spitzenorganisationen auf Gewerkschafts- und Arbeitgeberseite in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten und auf der EU-Ebene. Sozialpartner gibt es nach diesem

Verständnis also in allen EU-Mitgliedstaaten, selbst im gemeinhin als pluralistisch bezeichneten Großbritannien, sowie auf der europäischen Ebene.¹ Unter *Sozialpartnerschaft* fasse ich dagegen nur jene Formen der Beziehungen zwischen staatlichen Akteuren und den Sozialpartnerorganisationen, die auf kooperativ-partnerschaftlichem Weg und in institutionalisierten Bahnen geregelt sind. Auch wenn in Forschungsarbeiten über die spezifisch österreichische Sozialpartnerschaft darauf hingewiesen wird, dass die Begriffe *Korporatismus* und Sozialpartnerschaft überlappende Dimensionen besitzen, jedoch nicht deckungsgleich sind (vgl. beispielsweise Grande/Müller 1985: 24–26), verwende ich die beiden Begriffe synonym. In Anlehnung an die klassischen Publikationen von Philippe C. Schmitter (1974) und Gerhard Lehmbruch (1979) werden Korporatismus und Sozialpartnerschaft hier als ein zweidimensionales Phänomen verstanden, das auf der mitverantwortlichen Einbeziehung der zentralen Interessengruppen in die Politikformulierung und -implementation einerseits sowie auf einer korporatistischen Gruppenstruktur (einer kleinen Anzahl von monopolistischen, zentralisierten und funktional differenzierten Gruppen mit staatlicher Anerkennung beziehungsweise Förderung) andererseits beruht. Die Begriffe *europäische oder EU-Sozialpartner*, *europäische oder EU-Sozialpartnerschaft* etc. bezeichnen – soweit nicht anders angegeben – allein die Phänomene auf der EU-Ebene.

Der Begriff *Europäisierung* wird in der Forschungsliteratur für eine Reihe unterschiedlicher Phänomene benutzt. In der Europaforschung traten neben die Arbeiten, die sich mit der Erklärung der fortschreitenden Integration und der Entstehung von politischen Strukturen auf der europäischen Ebene beschäftigten (Bottom-up-Perspektive der europäischen Integration), zunehmend Arbeiten, die nach den Rückwirkungen dieser Entwicklungen auf die nationale Ebene fragten (Top-down-Perspektive). In begrifflicher Hinsicht hat es zu einiger Verwirrung geführt, dass manche Autoren in der Folge nur die Bottom-up-Perspektive (Risse et al. 2001b)², andere dagegen nur die Top-down-Perspektive (Ladrech 1994)³

1 Sozialpartner sind somit bestimmte Gruppen von Interessenverbänden auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes.

2 Diese definieren *Europäisierung* als »the emergence and development at the European level of distinct structures of governance«, die nationalen Rückwirkungen werden als »changes in domestic structures« konzeptionalisiert (Risse et al. 2001b: 1–5).

3 Hier wird *Europäisierung* verstanden als »incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making« (Ladrech 1994: 69). Aus

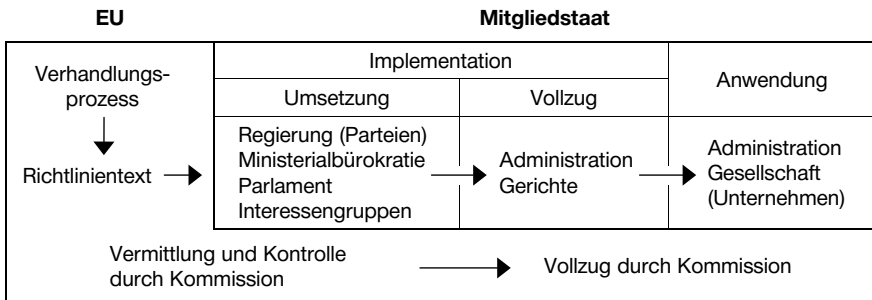
als Europäisierung bezeichneten. Wiederum andere haben ein umfassendes Verständnis von Europäisierung, das beide Perspektiven umschließt (Börzel 1999; Börzel/Risse 2000; Radaelli 2000; Falkner 2000c, 2001).⁴ Diese Studie schließt sich dem Top-down-Begriffsverständnis von Robert Ladrech an, was jedoch die Möglichkeit von »feedback loops« (Börzel 2005) und Interaktionseffekten zwischen beiden Ebenen nicht ausschließt. Europäisierung und (erfolgreiche) Implementation stehen in einem engen Verhältnis, nehmen aber unterschiedliche Blickwinkel ein. Aus der Perspektive der Implementationsforschung wird weniger danach gefragt, wie stark und in welche Richtung nationale Politik »europäisiert« wird, sondern unter welchen Bedingungen europäische Politik die bestmögliche Steuerungswirkung in den Mitgliedstaaten entfalten kann. Zwischen den beiden Aspekten besteht inhaltlich ein enger Zusammenhang, denn nur wenn die europäische Politik auch angemessen implementiert wird, kann sie ihren Beitrag zur Europäisierung nationaler Politik voll entfalten. Es gibt aber auch Formen der Europäisierung, die nicht mit der Implementation europäischer Rechtsakte in Zusammenhang stehen und über andere Mechanismen als den direkten Zwang zur Erfüllung europäischer Rechtsvorgaben vermittelt werden (vgl. auch Abschnitt 2.5).

Auch in der Implementationsforschung gibt es eine Reihe uneinheitlich verwendeter Begriffe. Europäische Richtlinien sind im Gegensatz zu Verordnungen nicht direkt in den Mitgliedstaaten anwendbar. Sie sollen auf EU-Ebene einen einheitlichen gesetzlichen Rahmen vorgeben, dessen konkrete Ausgestaltung den Mitgliedsländern selbst überlassen bleibt. Nachdem eine Richtlinie auf der EU-Ebene ausgehandelt wurde, müssen die darin festgelegten (verbindlichen oder unverbindlichen) Rechtsstandards daher zunächst in nationales Recht inkorporiert werden (Abbildung 2-1). Dieser erste Schritt der Implementation wird im Folgenden als *Transposition* oder äquivalent als *Umsetzung* bezeichnet. Ähnlich

dieser Perspektive bezeichnet Europäisierung also nicht die Entstehung europäischer Politiken und Strukturen, sondern die Prozesse und Mechanismen, mit denen diese Veränderungen auf der nationalen Ebene hervorrufen können.

- 4 Darüber hinaus wird der Begriff ebenfalls verwendet für auf nationale Systeme einwirkende transnationale Einflüsse (Kohler-Koch 2000a) und jüngst sogar für EU-Erweiterungsprozesse, Effekte der europäischen Integration auf Organisationen und Akteure außerhalb der EU sowie das Projekt der politischen Einigung Europas insgesamt (vgl. die Kategorisierung von Olsen 2002: 923–924). Diese Facetten des Begriffs spielen jedoch im Themenfeld dieser Analyse keine Rolle.

Abbildung 2-1 Aushandlung und Implementation von EU-Richtlinien im europäischen Mehrebenensystem



wie bei nationalen Gesetzen ist dies ein Prozess, an dem politische, administrative und gegebenenfalls gesellschaftliche Akteure teilhaben.

Der Begriff *Implementation* geht über die Transposition in nationales Recht hinaus und umfasst ebenfalls die staatlichen Maßnahmen zur Sicherung der Rechtsbefolgung, den so genannten *Vollzug*. Dazu gehören Kontrollen der Regelbefolgung – im arbeitsrechtlichen Bereich beispielsweise durch nationale Arbeitsinspektorate –, die (gerichtliche) Sanktionierung von Rechtsverstößen sowie Informations- und Aufklärungsarbeit der Regierung(sbehörden). Kurz: Vollzug bezeichnet alle Maßnahmen, die darauf abzielen, dass Vorschriften nicht nur in Rechtstexte gegossen werden, sondern tatsächlich bei den Adressaten – der Gesellschaft oder den Unternehmen – ankommen. Diese Regelbefolgung durch die Adressaten wird als *Anwendung* bezeichnet.

Vollzugsmaßnahmen finden nicht nur auf nationaler, sondern auch auf EU-Ebene durch die Europäische Kommission statt. Dazu steht ihr nach den Artikeln 226 und 228 EGV ein Instrumentarium zur Verfügung, um gegen die Nichtnotifizierung,⁵ inkorrekte Umsetzung oder die Inkorrektheit der Anwendung von europäischen Richtlinien vorzugehen. Ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel

5 Die Mitgliedstaaten haben die Pflicht, die Kommission über die nationalen Umsetzungsmaßnahmen innerhalb einer in jeder Richtlinie festgelegten Umsetzungsfrist (in den hier untersuchten Fällen bewegen sich diese Fristen je nach Art der Richtlinie zwischen 1,5 und 3 Jahren) in Kenntnis zu setzen (Notifizierung). Alle Richtlinien, für die noch keine Notifizierung erfolgte, gelten für die Kommission offiziell als nicht transponiert.

226 findet dabei in der Regel in vier aufeinander folgenden Stufen statt:⁶ (1) Fristsetzungsschreiben (gleichzusetzen mit einer ersten schriftlichen Mahnung der Kommission an die nationale Regierung); (2) mit Gründen versehene Stellungnahme (die zweite schriftliche Mahnung der Kommission); (3) Anrufung des EuGH durch die Kommission; (4) Verurteilung des Mitgliedstaates durch den EuGH. Kommt ein Mitgliedstaat seinen Pflichten selbst dann nicht nach, wenn er vor dem EuGH verurteilt wurde, gibt es seit Maastricht nach Artikel 228 EGV die Möglichkeit, den Gerichtshof erneut anzurufen. Seit Anfang 1997 ist es sogar möglich, finanzielle Strafsanktionen gegen den Mitgliedstaat vorzuschlagen (ausführlich zu den Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung der EU-Kommission vgl. Börzel 2003: 9–11; Hartlapp 2005).

In der vorliegenden Untersuchung stehen vor allem die Phasen der Aushandlung und der Transposition von EU-Richtlinien im Zentrum. Anwendungsanalysen stehen stets vor dem Problem, dass eine systematische Untersuchung aufwändige Mikroerhebungen auf der Adressatenebene erfordern würde. Experteninterviews stellen eine Möglichkeit dar, Anwendungsprobleme ausschnittsweise zu erfassen. Da die Frage der Anwendung von zentraler Bedeutung ist – denn ohne eine erfolgreiche Anwendung der transponierten Richtlinien muss die EU-Politik ebenfalls ihre Wirkung verfehlen –, wurde in den Interviews auch nach Anwendungsproblemen der Umsetzungsmaßnahmen gefragt. Wo signifikante Probleme bekannt geworden sind, werden diese in den Fallstudien angeführt. Ein vollständiges Bild von den Anwendungserfolgen und -problemen entstand so nicht, wohl aber konnten Einsichten in interessante Einzelfälle gewonnen werden. Kurz: Abhängige Variable der Forschungsfrage 1 ist die *Umsetzungsqualität* der EU-Richtlinien. Zusätzlich liegen über die *Anwendungsebene* punktuelle Informationen vor. Unter *erfolgreicher Umsetzung* verstehe ich im Folgenden sowohl die fristgerechte als auch korrekte Transposition, *mangelhafte Umsetzungsqualität* bedeutet eine verspätete oder fehlerhafte Umsetzung.

6 Bis zur dritten Stufe kann dieses von der Kommission abgebrochen werden, sobald der Mitgliedstaat seinen Pflichten nachgekommen ist. Die erste Stufe (das Fristsetzungsschreiben) ist nicht im EG-Vertrag festgeschrieben und daher kein offizieller Teil des Vertragsverletzungsverfahrens. Eine solche informelle Vorstufe zu dem formellen Verfahren nach Artikel 226 EGV ist jedoch gängige Praxis.

2.2 Forschungsstand: Sozialpartner als bislang vernachlässigte Größe der Europäisierungs- und EU-Implementationsforschung

In den 1980er Jahren, als die ersten umfassenden Vergleichsstudien zur Implementation europäischen Rechts entstanden, wurde die Aufmerksamkeit vor allem auf *administrative und verfahrenstechnische Fragen* als Erklärungsfaktoren für Implementationsprobleme gelenkt (Siedentopf/Ziller 1988a, 1988b; Ciavarini Azzi 1985). Implementation stellt sich in diesen Untersuchungen als ein weitgehend unpolitischer Vorgang dar, bei dem es darauf ankommt, eine möglichst reibungslose bürokratische Verarbeitung in den Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Ein ähnlicher Ansatz findet sich auch in einigen jüngeren Studien wieder (Schwarze et al. 1991, 1993a, 1993b; Schwarze et al. 1990; Demmke 1994; Pappas 1995; Van den Bossche 1996; Ciavarini Azzi 2000). Von manchen Autoren wurde zudem auf die Bedeutung der *Klarheit und Kohärenz der europäischen Rechtstexte* hingewiesen (Weiler 1988: 354–355; Schwarze et al. 1993b: 94; Van den Bossche 1996: 383; Demmke 1998: 94; Ciavarini Azzi 2000: 52).

Seit den 1990er Jahren wird der Kompatibilität oder Inkompatibilität zwischen den europäischen Vorgaben und den bereits vorhandenen Politiken und Strukturen in den Mitgliedstaaten (*»goodness of fit« beziehungsweise »misfit«*) zentrale Erklärungskraft zugeschrieben (Börzel 2000d, 2000b, 2003; Knill/Lenschow 1999, 2001; Knill 2001; Duina 1997, 1999; Duina/Blithe 1999). Dabei lassen sich verschiedene *Dimensionen von Misfit* unterscheiden. Dies ist zum einen der *»policy misfit«* (Börzel 2000d) oder der materielle Anpassungsbedarf.⁷ Das Konzept von Knill und Lenschow (2001, 1999, 1997) bezieht sich auf *»nationale Verwaltungstraditionen«* wie die Formen administrativer Interessenvermittlung zwischen staatlichen Akteuren und Interessenverbänden, *»administrative Stile«* und administrative Strukturen. Duina (1997: 157, 1999: 1–2; vgl. auch Duina/Blithe 1999: 498) schließlich berücksichtigt materielle Regelungstraditionen und administrative Strukturen, die er als *»policy legacies«* konzeptualisiert, sowie Strukturen und Ressourcen des Interessengruppensystems. Hinter der Mis-

⁷ Dieser hat folgende Subdimensionen (Börzel 2000b: 226): den nationalen *»problem solving approach«*, die gebräuchlichen *»policy instruments«* sowie die existierenden materiellen *»policy standards«*.

fit-Hypothese steht die an den historischen Institutionalismus anknüpfende theoretische Erwartung, dass bestehende nationale Institutionen Beharrungsvermögen zeigen (vgl. etwa Thelen/Steinmo 1992; Immergut 1998; Thelen 1999; Pierson 2000a). Je höher der Anpassungsbedarf zwischen den Vorschriften auf der EU-Ebene und den nationalen Ausgangsbedingungen, so das grundlegende Argument, umso wahrscheinlicher ist es, dass die Anpassungen auf nationale Widerstände stoßen und desto unwahrscheinlicher, dass sie ohne Probleme erfolgen.⁸

Inzwischen wurde der Misfit-Ansatz durch verschiedene Autoren erweitert, die sich aus der Perspektive der Europäisierung nationaler Regeln mit der Umsetzung von EU-Recht beschäftigten. Obwohl es in diesen Untersuchungen nicht explizit um die Erklärung von Umsetzungserfolg oder -misserfolg geht, können Einsichten dieser Studien einen fruchtbaren Beitrag dazu leisten.⁹ In diesen Arbeiten wird Misfit nur noch als »notwendige Bedingung« (Börzel/Risse 2000: 5) angesehen, um das Ausmaß nationaler Anpassung zu erklären. Zusätzlich müssen weitere »*mediating factors*« wie etwa die Anzahl an Vetopunkten,¹⁰ die nationale Entscheidungskultur, Lernprozesse der Eliten oder Unterstützung durch Interessengruppen berücksichtigt werden (ausführlich dazu Risse et al. 2001b).¹¹

Die Europäisierungs- und EU-bezogene Implementationsforschung konzentrierte ihre Erklärungen also zunächst stark auf die Inkompatibilitäten zwischen den Vorgaben der EU und den Voraussetzungen auf der nationalen Ebene sowie auf institutionelle Faktoren des politischen (Anzahl der Vetopunkte) und administrativen Systems (Koordinationsprobleme und Ineffizienz der Verwaltungen und Behörden). Erst nach und nach rückten akteurbezogene Erklärungen mit in den Blick. Welche Rolle spielten Interessengruppen in der Forschungsliteratur?

8 Das Argument wird dabei sowohl auf die Transposition als auch auf Probleme angewandt, die in dieser Arbeit zum Bereich des Vollzugs und der Anwendung zählen (vgl. beispielsweise Börzel 2000d: 147, 2000b: 224, 225; Knill/Lenschow 2000a: 261, 2001: 126). Dabei ist es wenig plausibel, dass diese drei Phasen, in die jeweils unterschiedliche Akteurguppen eingebunden sind, im Rahmen eines einheitlichen Theoriemodells analysiert werden können.

9 Zum Verhältnis von Europäisierung und Implementation vgl. Kapitel 2.1.

10 Für ein auf der *Anzahl der im Umsetzungsprozess vorhandenen Vetopunkte* beruhendes Argument vgl. ebenfalls Haverland (2000) und Jensen (2001).

11 Ähnliche Erklärungsmuster werden herausgearbeitet in Héritier et al. (2001). Für eine kritische Sicht auf den misfitzentrierten Ansatz vgl. beispielsweise Radaelli (2003: 44–46). Für eine Zusammenfassung der Kritik und Verteidigung des Misfit-Konzepts vgl. Börzel (2005).

Die Finnen Risto Lampinen und Petri Uusikylä untersuchen in einer quantitativen Analyse der Umsetzungsperformanz in elf EU-Mitgliedstaaten den *Korporatismusgrad* als eine von vier unabhängigen Variablen. Die Untersuchung beruht auf Daten der EU-Kommission zu Vertragsverletzungsverfahren und Implementationsraten der Mitgliedstaaten. Die Autoren stellen dabei die Hypothese eines positiven Zusammenhangs zwischen einem hohen Korporatismusgrad und erfolgreicher Umsetzung auf (Lampinen/Uusikylä 1998: 239). Dieser Annahme zufolge haben korporatistische Systeme bessere Möglichkeiten, Interessengruppen in den Entscheidungsprozess zu integrieren und damit mögliche Widerstände oder Konflikte zwischen den Interessenorganisationen zu bewältigen. Dadurch werde die »capability to implement« dieser Länder erhöht. In ihren Ergebnissen kommen die Autoren zu einer »moderately positive correlation« zwischen dem Korporatismusgrad und dem von ihnen verwendeten Indikator für Umsetzungsdefizite. Allerdings passen Frankreich und Großbritannien in dieser Studie nicht ins Bild, da diese trotz eines geringen Korporatismusgrades nach den Daten der Autoren vergleichsweise gut umsetzen.

Auch in Beiträgen, welche die Frage der erfolgreichen Implementation von EU-Richtlinien anhand qualitativer Fallstudien bearbeiten, wird der Einfluss von Interessengruppen thematisiert. Bei Tanja Börzel (2003: 36; siehe auch Börzel 2000b, 2000d), deren Untersuchung im Kern auf einem institutionalistischen, Misfit-basierten Argument aufbaut, werden Interessengruppen – neben anderen gesellschaftlichen Akteuren wie beispielsweise Parteien – als *zusätzliche akteurbezogene Erklärungsfaktoren zur Misfit-Hypothese* herangezogen. Misfit wird dabei als »necessary, but not sufficient cause of non-compliance« angesehen. Börzel hat ein »Pull- and Push-Model« entwickelt, mit dessen Hilfe die Umstände spezifiziert werden, unter denen hoher Anpassungsbedarf dennoch zu Compliance mit EU-Recht führen kann. Dazu zählen einerseits das Ausmaß der Mobilisierung gesellschaftlicher Akteure (»pull from below«) sowie andererseits Sanktionen der Europäischen Kommission (»push from above«).

Eine ähnliche Sichtweise findet sich auch bei Christoph Knill und Andrea Lenschow (2001: 124, 126), die von einer »supportive actor constellation« zur Erweiterung ihrer Misfit-basierten Erklärung sprechen. Sowohl bei Börzel als auch bei Knill und Lenschow werden dabei nur positive Einflüsse gesellschaftlicher Akteure auf die Anpassung der nationalen Gegebenheiten an die europäischen Vorgaben in Betracht gezogen. Adrienne Héritier (2001a, 2001b) macht die potenzielle Richtung des Einflusses gesellschaftlicher Akteure dagegen davon abhängig, ob die erforderlichen Veränderungen diesen Vor- oder Nachteile brin-

gen. Diese offene Herangehensweise schließt also sowohl die Förderung als auch die Verhinderung der erforderlichen Anpassungen durch Interessengruppen ein. Neben den formalen Vetopunkten des politischen Systems werden die gesellschaftlichen Akteure hier als »faktische Vetopunkte« betrachtet. Ähnlich wie Lampinen und Uusikylä geht Héritier davon aus, dass »a decisional tradition capable of surmounting formal and factual veto points by way of consensual tripartite decision-making« (Héritier 2001a: 44) die Anpassungsfähigkeit der Mitgliedstaaten an die europäischen Vorschriften erhöht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Rolle von Interessenorganisationen bei der Implementation von EU-Richtlinien in der Forschungsliteratur zwar ansatzweise thematisiert, aber noch nicht umfassend und systematisch aufgearbeitet wurde. Gesicherte Erkenntnisse über die Art und Richtung ihres Einflusses gibt es nicht. Der arbeitsrechtliche Bereich, in dem die Organisation privater Interessen über die Verbände der Arbeitgeber und Gewerkschaften besonders stark ist, wurde noch nicht in den Blick genommen. Die vorliegende Untersuchung geht in folgenden Aspekten über die vorgestellten Arbeiten hinaus: In methodischer Hinsicht ermöglicht die Anlage der Untersuchung und der Kontext des Projektverbundes, in dem sie entstand, eine qualitative Analyse auf der Basis einer hohen Fallzahl (*medium-N*). Im Gegensatz zu den vorhandenen quantitativen Analysen muss sie sich dabei nicht auf die in mancher Hinsicht fragwürdigen Daten der EU-Kommission zu Vertragsverletzungsverfahren als Indikator für Implementationsqualität verlassen.¹² Gleichzeitig erlauben die Fallstudien eine differenziertere Analyse der Rolle von Interessengruppen, die dennoch auf einer breiten empirischen Grundlage beruht.

Differenzierter bedeutet: In den bisherigen Studien wurde nicht darauf Bezug genommen, dass Interessengruppen in verschiedenen Phasen oder Aspekten der Richtlinienimplementation (wie der Pünktlichkeit der Umsetzung, Korrektheit der Umsetzung, der Qualität des Richtlinien textes und der Anwendung der Umsetzungsmaßnahmen) möglicherweise unterschiedliche Wirkungen (im Sinne von förderlich oder nicht förderlich für die Implementationsqualität) hervorrufen können. Darüber hinaus wird überprüft, inwiefern die Einflussnahme von Interessengruppen nicht nur von ihren jeweiligen Präferenzen, sondern auch von der Art ihrer Einbindung, etwa Konsultation, Konzertierung oder autonome Regulierung, abhängig ist. Auch wurde bislang bezüglich der Interessenorganisationen nur die

12 Vgl. Fußnote 40 in Kapitel 1.

Phase der Umsetzung in den Blick genommen und keine systematische Verbindung mit der Phase der Politikformulierung hergestellt. Nicht zuletzt geht die vorliegende Studie insofern über bisherige Untersuchungen hinaus, als sie die 1995 dazugekommenen Mitgliedstaaten Österreich, Schweden und Finnland in die Analyse aufnimmt, in denen Interessengruppen für die Politikgestaltung wichtig sind.

Wechselt man nun die Perspektive zu den Sozialpartnern als abhängiger Variable, so ist die Beschäftigung mit den Rückwirkungen europäischer Integration auf die nationale Interessenvermittlung ein vergleichsweise junger Forschungsbereich. Im Bereich der über Policy-Analysen hinausgehenden Studien zur Europäisierung nationaler »polities« und »politics« gibt es zwar einige empirische Studien¹³ und Vorschläge zu übergreifender theoretischer Konzeptionalisierung (Héritier 2001b; Risse et al. 2001b). Von einigen Autoren wird dabei die auf zweckrationalem Handeln basierende rationalistische Perspektive und die normorientierte sozialkonstruktivistische Perspektive kontrastierend diskutiert (vgl. insbesondere Börzel/Risse 2000).¹⁴ Insgesamt ist der Bedarf sowohl an theoretischer Aufarbeitung als auch empirischer Überprüfung jedoch noch groß.

Mit EU-induziertem Wandel von Interessenvermittlungsstrukturen beschäftigten sich die meisten Arbeiten bisher aus der *Bottom-up-Perspektive*, das heißt man interessierte sich vor allem für die Entstehung europaweiter Verbandsstrukturen sowie die Interaktionen zwischen (nationalen) Interessengruppen und der Europäischen Kommission.¹⁵ Die (*Top-down-*)*Rückwirkungen* der europäischen Ebene auf das Verhältnis zwischen Staat und Interessenorganisationen in den Mitgliedstaaten gerieten erst nach und nach in den Blick. Diese wurden bis-

13 Dies betrifft beispielsweise die Veränderung regionaler Strukturen (Börzel 2002; Morlino 2002), das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative (Börzel 2000a), nationale Parlamente (Maurer/Wessels 2001; Scholl/Hansen 2002), nationale Bürokratien und administrative Strukturen (Héritier 2001a; Knill/Lenschow 2001; Wessels/Rometsch 1996), juristische Strukturen (Conant 2001), nationale Identitäten (Risse et al. 2001a) oder öffentliche Diskurse (Vivien A. Schmidt 2000, 2002). Für einen ausführlichen Forschungsüberblick vgl. Börzel (2005), Olsen (2002) oder Leiber (2003).

14 Zur »logic of consequentialism« versus der »logic of appropriateness« vgl. March/Olsen (1989, 1998).

15 Eine vollständige Übersicht über die zahlreichen Studien ist an dieser Stelle nicht möglich, vgl. beispielsweise Kohler-Koch (1996), Eising/Kohler-Koch (1994), Eising (2001), Falkner (2003b) mit weiteren Literaturverweisen sowie die Beiträge in Eichener/Voelzkow (1994) und Greenwood et al. (1992).

her nur in einzelnen Feldern und/oder in Bezug auf ausgewählte Mitgliedstaaten untersucht (vgl. Lehmkuhl 1999, 2000 für den Transportsektor in Deutschland und den Niederlanden; Beyers 2002 für Belgien; Vivien A. Schmidt 1996 für Frankreich; Wilts 2001 für die Niederlande; Green Cowles 2001 vergleicht den Transatlantischen Businessdialog in Deutschland, Frankreich und Großbritannien). Dabei standen vor allem *Unternehmerverbände* im Zentrum des Interesses.

Diese Studie schließt an die genannten Untersuchungen an, widmet sich aber einem *noch nicht bearbeiteten Bereich*: den Rückwirkungen der EU-Sozialpolitik auf nationale Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände. Sie möchte damit zur Beantwortung der Frage beitragen, ob die europäische Integration staatliche gegenüber privaten Akteuren und pluralistische gegenüber korporatistischen Interessenvermittlungsmustern stärkt. Die dahingehenden Erwartungen sind sehr unterschiedlich. Einige Autoren gehen davon aus, dass das insgesamt als pluralistisch gekennzeichnete Interessenvermittlungssystem der EU auch auf der nationalen Ebene pluralistische Strukturen fördert und daraus ein genereller Trend »[f]rom National Corporatism to Transnational Pluralism« resultiert (vgl. stellvertretend für viele mit weiteren Literaturverweisen Streeck/Schmitter 1991). Andere diskutieren die Notwendigkeit, auch zwischen einzelnen Politikfeldern zu differenzieren. Gerda Falkner (2000c) kontrastiert anhand einer Netzwerk-Typologie, die zwischen einem »statist cluster«, einem »issue network«, einer »traditional policy community« und einer »corporatist policy community« unterscheidet, vier verschiedene Arten der Interessenvermittlung auf der europäischen Ebene mit den entsprechenden Kategorien auf der nationalen Ebene. Für jede Kombination – beispielsweise wenn ein EU-»statist cluster« auf ein nationales »issue network« trifft etc. – leitet sie spezifische Erwartungen ab. Insgesamt prognostiziert sie auf dieser Grundlage eine Verstärkung der Unterschiede zwischen Sektoren (»intra-system diversity«) bei gleichzeitiger Abschwächung der Divergenzen zwischen einzelnen Ländern (»inter-system diversity«). Die vorliegende Untersuchung leistet einen Beitrag zu dieser Forschungsdebatte, indem sie einen Teilausschnitt davon empirisch aufarbeitet. Sie bestätigt einen leichten »Trend zu moderaterer Diversität« innerhalb der EU-Sozialpolitik.

2.3 Formen der Sozialpartnereinbindung in die Politikformulierung und -implementation – eine Typologie

Die Analyse geht problemorientiert von der Frage nach der (Veränderung der) Rolle nationaler Sozialpartnerschaft im Mehrebenensystem der EU aus. Dafür wurde eine Kategorisierung der Sozialpartnereinbindung in die Politikformulierung und -implementation entwickelt, die sich speziell zum länderübergreifenden Vergleich individueller Gesetzgebungsverfahren eignet. Diese ist insbesondere zugeschnitten auf die Art der Sozialpartnereinbindung in die arbeitsrechtliche Regulierung, da sich die Beteiligung von Interessengruppen sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene von Politikfeld zu Politikfeld stark unterscheiden kann.¹⁶

Im Zentrum der hier durchgeführten empirischen Analyse steht vor allem die funktionale Korporatismusdimension der Einbindung der Interessengruppen in die öffentliche Politikgestaltung. Daher greift die Untersuchung nicht auf bestehende Einordnungen der EU-Mitgliedstaaten nach den klassischen Kategorien des Korporatismus, Pluralismus und Etatismus zurück, sondern entwickelt eine eigene Kategorisierung. Dieses Vorgehen ist auch deshalb notwendig, weil sich aus der Klassifikation der EU-Mitgliedstaaten als korporatistisch, pluralistisch oder etatistisch in der vorhandenen Forschungsliteratur ein äußerst uneinheitliches Bild ergibt. Zwischen verschiedenen komparativen Länderanalysen fallen die Einordnungen häufig unterschiedlich aus.¹⁷ Dies gilt auch für Arbeiten jüngerer Datums aus dem Bereich der Europaforschung. Die Beziehungen zwischen Staat und Verbänden in Großbritannien wurden von Green Cowles (2001: 165) beispielsweise als pluralistisch bezeichnet, bei Schmidt (1999: 1) wird Großbritannien hingegen als etatistisches Beispiel eingestuft. Diese uneinheitliche Bewertung hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass den Arbeiten häufig verschiedene Konzepte und Definitionen von Korporatismus respektive Pluralismus und Etatismus zu Grunde liegen (ausführlich dazu mit zahlreichen weiteren Beispielen Falkner 2000c: 95–97). Eine eindeutige Klassifizierung der EU-Mitgliedstaaten lässt sich daraus nicht ableiten.

16 Zur Notwendigkeit, diese Mesoebene bei der Analyse von Staat-Verbände-Beziehungen zu berücksichtigen, vgl. Falkner (2000c).

17 Vgl. den zusammenfassenden Überblick über 23 Korporatismus-Rankings bei Siaroff (1999).

Darüber hinaus erschwert der Rückgriff auf diese drei archetypischen Beziehungsmuster zwischen Staat und Verbänden, politikfeldspezifische Unterschiede mit in den Blick zu nehmen. Falkner (1998) entwickelte zu diesem Zweck eine Typologie, die Elemente der Forschungsdebatte über »Korporatismus versus Pluralismus« mit den in den 1980er Jahren aufgekommenen Arbeiten über Politiknetzwerke¹⁸ verbindet. In der vorliegenden Analyse geht es jedoch weniger darum, die Stabilität von Netzwerkbeziehungen über einen längeren Zeitraum zu verfolgen. Sie fokussiert vielmehr auf ausgewählte Entscheidungsprozesse der 1990er Jahre.

Dieser Untersuchung liegt daher ein Kategorienraster zu Grunde, das zum einen schlanker ist als die zuvor genannten, da sie sich vorwiegend auf die Einbindung von Interessengruppen in die Politikgestaltung, also auf die funktionale, nicht die strukturelle Korporatismusdimension, bezieht. Gleichzeitig ist sie differenzierter und kann damit Unterschieden zwischen Mitgliedstaaten Rechnung tragen, die sonst einheitlich als (stark) korporatistisch eingestuft worden wären.

Abbildung 2-2 veranschaulicht die Kategorien der Sozialpartnereinbindung in die Politikformulierung und -implementation, die in den empirischen Kapiteln zur Anwendung kommen:

Keine oder insignifikante Einbindung liegt vor, wenn die Sozialpartner nicht am Prozess beteiligt werden oder der Austausch mit den staatlichen Akteuren lediglich informell, etwa auf der Basis persönlicher Kontakte, stattfindet.

Konsultation bezeichnet diejenigen Fälle, in denen die Sozialpartner offiziell angehört werden. Dies kann auf verschiedene Arten geschehen, etwa indem sie zu einem Hearing eingeladen oder um eine schriftliche Stellungnahme gebeten werden. Die Sozialpartner können dabei eine privilegierte Stellung gegenüber anderen Interessengruppen einnehmen (die beispielsweise gar nicht berücksichtigt werden), müssen es aber nicht (etwa wenn alle angehört werden). Wichtigstes Merkmal dieser Kategorie ist, dass kein gemeinsamer Verhandlungs- oder Entscheidungsprozess stattfindet.

Konzertierung steht dagegen für einen gemeinsamen Entscheidungsprozess zwischen den staatlichen Akteuren und den Sozialpartnern, die sich dabei gegenüber anderen Interessenorganisationen in einer privilegierten Position befinden. Dazu werden alle Fälle gezählt, in denen tripartistische Beratungen oder Ver-

18 Falkner bezieht sich dabei vor allem auf die Studien der so genannten British Policy Networks School, vgl. etwa Jordan/Richardson (1983) und Marsh/Rhodes (1992, 1992).

Abbildung 2-2 Formen der Sozialpartnereinbindung in die Politikformulierung und -implementation

Typ	Einbindung der Sozialpartner
A. Keine oder insignifikante Einbindung	höchstens auf der Basis persönlicher Kontakte vorhanden
B. Konsultation	Anhörung der Sozialpartner als Lobbyisten
C. Konzertierung	gemeinsamer Entscheidungsprozess zwischen Staat und Sozialpartnerorganisationen
D. Ergänzende Gesetzgebung	Sozialpartner verhandeln selbst, der Staat verleiht Erga-omnes-Wirkung
E. Sozialpartnerautonomie	Sozialpartner regulieren eigenständig ohne staatliche Intervention

handlungen zwischen der Regierung und den Sozialpartnern stattfinden. Dies kann beispielsweise über gemeinsame Ausschüsse geschehen. Aber nicht zwangsläufig müssen sich alle drei Parteien immer gleichzeitig an einem Tisch befinden. Konzertierung findet nach dem hier angewandten Verständnis ebenfalls statt, wenn Gesetzesentwürfe zwischen der Regierung und den Sozialpartnern zum Zweck einer gemeinsamen Entscheidungsfindung mehrfach ausgetauscht und gegenseitig kommentiert werden. Bipartistisch zwischen den Sozialpartnern ausgehandelte Reformvorschläge, die danach das parlamentarische Verfahren (und somit noch einmal »staatliche Hände«) durchlaufen (so genannte verhandelte Gesetzgebung) werden ebenfalls dazu gezählt.

Ergänzende Gesetzgebung beruht ebenso wie verhandelte Gesetzgebung auf einem bipartistischen Abkommen zwischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite. Diesem wird im Anschluss von staatlicher Seite eine Erga-omnes-Wirkung, das heißt eine allgemeine Gültigkeit über die Mitglieder der verhandelnden Sozialpartnerorganisationen hinaus, verliehen. Hierfür gibt es unterschiedliche rechtliche Verfahrensweisen in verschiedenen Ländern. Im Unterschied zur verhandelten Gesetzgebung kann dem Ergebnis des Sozialpartnerabkommens dabei keine inhaltliche Änderung mehr widerfahren. Dies ist auch das Modell, das seit Maastricht (vgl. Einleitung) auf der EU-Ebene für die Sozialpartnerrichtlinien praktiziert wird.

Sozialpartnerautonomie bedeutet schließlich, dass Bereiche öffentlicher Politikgestaltung ohne staatliche Beteiligung allein zwischen den Sozialpartnern geregelt werden. Während es der Regierung bei ergänzender Gesetzgebung zumin-

dest vorbehalten bleibt, der Lösung der Sozialpartner als Ganzes zuzustimmen oder diese abzulehnen, können die staatlichen Akteure in diesem Fall nichts gegen eine Regelung der Sozialpartner tun, solange sie den allgemeinen Rechtsgrundsätzen entspricht.

Diese Typen der Sozialpartnereinbindung sind so zu verstehen, dass die Bedeutung der Sozialpartner von Kategorie A bis E zunimmt, während die der staatlichen Akteure gleichzeitig geringer wird. Die Kategorien beschreiben die *Verfahren* der Sozialpartnerbeteiligung, die analytisch vom *tatsächlichen Einfluss* der Interessenorganisationen – eine Größe, deren empirische Messung erhebliche Schwierigkeiten bereitet – auf die Politikgestaltung zu trennen sind.

2.4 Sozialpartner und die Umsetzung von EU-Richtlinien aus akteurzentrierter Sicht

Wie in der Forschungsübersicht dargestellt, stützen vorhandene Implementations- und Europäisierungsstudien ihre Erklärungen wesentlich auf die Inkompatibilitäten zwischen den Vorgaben der EU und den Voraussetzungen auf der nationalen Ebene sowie auf institutionelle Faktoren des politischen und administrativen Systems. Der Einfluss von Interessengruppen wurde noch nicht systematisch aufgearbeitet. Im Folgenden knüpfe ich an die Grundannahme des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000) an, dass für die Erklärung politischer Prozesse nicht nur strukturelle Gegebenheiten, sondern auch die durch institutionelle Bedingungen geprägten Akteure und ihre Präferenzen zu beachten sind.¹⁹ Die Umsetzung von EU-Richtlinien betrachte ich als einen komplexen Prozess, der vom Zusammenspiel einer Reihe von sowohl EU- als auch länderbezogenen Faktoren abhängig sein kann. Diese werden im Folgenden auf der Grundlage verschiedener Literaturstränge ausgearbeitet und bilden das Analyseraster der empirischen Untersuchung. Grundsätzlich liegt diesem Vorgehen die ebenfalls empirisch zu prüfende Annahme zu Grunde, dass die Umsetzung von Richtlinien – ebenso wie nationale Rechtsetzung – nicht bloß ein verwaltungstechnischer Vorgang ist, sondern ein eigenständiger *politischer Prozess*,

19 Dies ist nicht gleichzusetzen mit einer systematischen Überprüfung der spieltheoretischen Annahmen dieses Ansatzes in seiner erweiterten Form aus dem Jahr 2000.

in dem nationale Akteure, darunter auch Interessenorganisationen, versuchen, ihre Ziele geltend zu machen. Zur Theoriebildung trägt diese Studie bei, indem sie den Einfluss der Sozialpartner auf die politische Verarbeitung des Anpassungsbedarfs herausarbeitet, um bestehende Ansätze zu ergänzen oder ihre Modifizierung zu erleichtern.²⁰

Folgende Einflussfaktoren sind für die Umsetzung von EU-Richtlinien potenziell relevant (ausführlicher dazu Leiber 2003): Im *EU-Entscheidungsprozess* ist vor allem die *nationale EU-Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung* von Bedeutung. Für die an der Umsetzung beteiligten Akteure – insbesondere für diejenigen mit formeller Vetomacht (Tsebelis 1995) – ist zu erwarten, dass ihre Einbindung in den EU-Entscheidungsprozess Widerstand im Umsetzungsprozess verhindern kann (vgl. Ciavarini Azzi 1988: 196–198, 2000: 59–60; Kooiman et al. 1988: 601–602; Pag/Wessels 1988: 172–173; Rasmussen 1988: 111–113; Weiler 1988: 349–350; Schwarze et al. 1993b: 82–83; Van den Bosche 1996: 377–378). Darüber hinaus spielt die *Effektivität der Interessendurchsetzung* eine Rolle. Wenn eine EU-Richtlinie nicht einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit angenommen wird, kann eine Regierung überstimmt werden. Widerstand im Umsetzungsprozess wird damit wahrscheinlicher. Zudem ist es denkbar, dass die Auswirkungen der Entscheidung falsch eingeschätzt werden (zum Beispiel Pierson 1996), oder dass es zu »agency loss« kommt, das heißt dass die Verhandlungsführer als Agenten nicht den Interessen des Prinzipals folgen (zum Beispiel Marks et al. 1996). Auf die Bedeutung der *Klarheit und Kohärenz des Richtlinien textes* wurde bereits im Forschungsüberblick verwiesen. Wenn dieser zu große Interpretationsspielräume lässt oder schwer verständlich ist, sind Umsetzungsprobleme ebenfalls wahrscheinlich.

Auf der *nationalen Ebene* wird die Umsetzung vom Zusammenspiel zwischen den staatlichen (Regierung und Verwaltung) und gesellschaftlichen Akteuren (im hier untersuchten Bereich vor allem Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände) bestimmt. Ihre Präferenzen dürften in Teilen von *Art und Umfang des Anpassungsbedarfs (Misfit)* abhängen. Dabei ist nicht zwangsläufig davon auszugehen, dass nur großer Anpassungsbedarf großen Widerstand hervorruft. So können beispielsweise die Lasten insgesamt als geringfügig eingestuft Anpassungen ungleich verteilt sein (etwa zwischen einzelnen Sektoren) und damit Opposition bei Verbänden hervorrufen, die davon besonders stark betroffen sind. Gleichzeitig

20 Für eine vom Prinzip her ähnliche Herangehensweise siehe etwa Héritier et al. (2001).

kann auch eine Richtlinie mit großem Misfit, die der (partei)politischen Interessenlage einer Regierung entspricht, von ihr begrüßt und unterstützt werden (Treib 2003, 2004). In allen Fallstudien wird daher ein Abgleich zwischen den auf der nationalen Ebene bereits vorhandenen Regelungen und den Vorgaben der Richtlinie vorgenommen und alle Fälle werden den Misfit-Kategorien gering, mittel oder groß zugeteilt.²¹ Das Handeln der Akteure wird aber nicht nur durch ihre Präferenzen, sondern auch durch den institutionellen Kontext bestimmt. Eine hohe Anzahl von *Vetopunkten*²² kann eine effiziente Transposition behindern, weil die Verabschiedung der Umsetzungsmaßnahme blockiert oder verzögert werden kann. Zudem könnte *punktueller Überlastung*, *Ineffizienz* (beispielsweise durch Koordinationsprobleme) oder *Ressourcenmangel* in der Verwaltung die Umsetzung verlangsamen. Prinzipiell sollten Umsetzungsinstrumente, die kein Gesetzgebungsverfahren durchlaufen müssen (beispielsweise Verordnungen), eher zu einer pünktlichen Umsetzung führen.

Die *Sozialpartner* besitzen selbst in den klassischen korporatistischen Ländern wie Österreich oder den skandinavischen Mitgliedstaaten *keine formelle Vetomacht*. Ihre Zustimmung ist für politische Entscheidungen nicht notwendig, grundsätzlich können diese auch gegen den Willen der Verbände erfolgen. Dennoch können Interessenorganisationen einflussreiche Akteure in politischen Entscheidungsprozessen sein, was von einigen Autoren unter den Begriff der »faktischen« oder »de facto«-Vetomacht (Héritier 2001b: 12, 2001a: 45) gefasst wird. Andere reservieren den Begriff des Vetospielers ausschließlich für Akteure mit formellen Vetomöglichkeiten (Tsebelis 1995: 308) wie beispielsweise die Parteien in Koalitionsregierungen (parteilpolitische Vetospieler) oder Zweite Kammern

21 Zur genauen Operationalisierung vgl. Abschnitt 2.6.

22 Bezüglich der *Anzahl der Vetopunkte* in den Untersuchungsländern berücksichtige ich in Anlehnung an Tsebelis (1995) lediglich (kollektive) Akteure mit *formeller Vetomacht*. Tsebelis unterscheidet zwischen *parteilpolitischen* (Parteien in einer Regierungskoalition) und *institutionellen* Vetospielern (beispielsweise der Präsident in präsidentiellen Regierungssystemen oder eine Zweite Kammer mit bindendem Veto und einer von der Ersten Kammer abweichenden parteilpolitischen Zusammensetzung). In den von mir untersuchten Mitgliedstaaten waren für die 1990er Jahre lediglich parteilpolitische Vetospieler relevant. Denn keines der Länder besitzt ein präsidentielles System und nur Italien hat eine Zweite Kammer mit bindendem Veto (vgl. die Ausführungen in den Länderkapiteln). In Italien unterschieden sich die parteilpolitischen Mehrheiten zwischen Senat und Abgeordnetenkammer in den 1990er Jahren jedoch nicht signifikant (Seisselberg 2000: 206–298).

(institutionelle Vetospieler). Strøm (2003: 21) schlägt folgende präzise analytische Trennung zwischen Akteuren in Politikprozessen vor, an die ich anknüpfe:

We call a player, whose consent is both, necessary and sufficient a *dictator*, one whose support is only necessary a *veto player*, and one whose consent is only sufficient a *decisive player*. Even players whose agreement is neither necessary nor sufficient are not necessarily irrelevant, however. If A can credibly threaten to take action that will affect the payoffs of a dictator, veto player, or decisive player, then A is a *powerful player*. (Hervorhebungen im Original)

Die von mir untersuchten Sozialpartner sind in der Regel in der Kategorie der »powerful players« anzusiedeln. Sie selbst haben nicht die Möglichkeit, politische Entscheidungen aufzuhalten, können aber Einfluss auf jene Akteure ausüben, die dazu in der Lage sind.²³ Unter bestimmten Umständen sind Sozialpartner auch »decisive players«, nämlich dann, wenn die Regulierung in den Bereich der *Sozialpartnerautonomie* fällt.

Neben der Relevanz der eingangs vorgestellten Faktoren untersucht diese Studie insbesondere, inwiefern die Sozialpartner als »powerful« oder »decisive players« eine fristgerechte und korrekte Transposition von EU-Richtlinien beeinflussen. Gleichzeitig wird betrachtet, ob die institutionellen Rahmenbedingungen, das heißt die Art der Sozialpartnereinbindung in den EU-Entscheidungsprozess und in die Umsetzung (in Form der oben vorgestellten Kategorien) darauf Einfluss nehmen. Die Auswirkungen auf die Pünktlichkeit und Korrektheit der Umsetzung werden dabei getrennt voneinander in den Blick genommen, da sich unterschiedliche Erwartungen an den Einfluss der Sozialpartner auf diese beiden Aspekte der Umsetzungsqualität stellen lassen. Folgende Fragen führen durch die empirische Analyse:

Führt eine starke²⁴ Einbindung der Sozialpartner zu Verzögerungen in der Umsetzung?

23 Im Falle der *ergänzenden Gesetzgebung* sind die Sozialpartner ebenfalls nur »powerful players«. Kommt keine Einigung in einem Sozialpartnerabkommen zu Stande, obliegt es den staatlichen Akteuren, eine eigene Regelung zu finden. Dies gilt sowohl für das Sozialpartnerverfahren auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten wie beispielsweise Belgien, in denen dieses Verfahren häufig praktiziert wird.

24 Wenn von starker oder intensiver Sozialpartnereinbindung die Rede ist, so ist damit immer eine Einbindung gemeint, die entweder der *Konzertierung*, *ergänzenden Gesetzgebung* oder *Sozialpartnerautonomie* entspricht. Weniger starke beziehungsweise weniger intensi-

Wie im Forschungsüberblick gezeigt, gibt es über die Wirkungsrichtung etwa einer korporatistischen Einbindung von Interessengruppen in die Richtlinienumsetzung keine gesicherten Erkenntnisse. Einerseits wird angenommen, dass stabile, kooperative und auf Konsensfindung ausgerichtete Beziehungen zwischen Staat und Verbänden einer problemlosen Umsetzung dienlich sind. Für den Umsetzungszeitpunkt bedeutet dies, dass es der Regierung unter solchen Voraussetzungen gelingen sollte, sich innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens mit den Interessengruppen zu einigen. Dagegen kann andererseits argumentiert werden, dass gerade das Erfordernis der Herstellung eines Konsenses (weil man die Stabilität der Beziehungen nicht gefährden will) zwischen Staat und einflussreichen Interessenorganisationen langwierige Verhandlungen und Kompromissfindungen notwendig machen kann. Dort, wo Interessenorganisationen nicht als mitverantwortliche Partner in der Politikgestaltung, sondern als Lobbyisten angesehen werden, kann sich die Regierung möglicherweise schneller über deren Interessen hinwegsetzen. Die Frage nach dem Effekt der Sozialpartnereinbindung bedarf daher der ergebnisoffenen Überprüfung.

Wie wirkt sich Sozialpartnereinbindung auf die Korrektheit der Richtlinienumsetzung aus?

Im Sinne eines »Sechs Augen sehen besser als zwei«-Arguments könnte man zunächst erwarten, dass die Sozialpartner bei stärkerer Einbindung leichter darauf achten können, dass keine Fehler in der Umsetzung unterlaufen, und somit zur Korrektheit der Umsetzung beitragen. In den Fällen der Konzertierung, ergänzenden Gesetzgebung und Sozialpartnerautonomie²⁵ gibt es dabei die größte wechselseitige Kontrolle zwischen den staatlichen Akteuren und den Interessenorganisationen.²⁶ Gleichzeitig sind aber auch Fälle denkbar, in denen Arbeit-

ve Einbindung bezieht sich auf die Kategorien *keine oder insignifikante Einbindung* sowie *Konsultation*.

25 Auch im theoretisch denkbaren Fall einer autonomen Umsetzung durch die Sozialpartner hat die Regierung nach Artikel 138 Absatz 4 EGV wie in Kapitel 1 beschrieben immer noch die Verantwortung dafür zu tragen, dass die Umsetzung korrekt erfolgt. Vor der Notifizierung der Umsetzungsmaßnahmen an die Europäische Kommission, die über die Regierung erfolgt, übt diese damit auch in diesen Fällen immer eine gewisse Kontrolle aus.

26 Dies bezieht sich vor allem auf den ersten Umsetzungsanlauf bevor die nationalen Umsetzungsmaßnahmen an die Kommission notifiziert wurden. Auch danach (sollte sich die nationale Regierung dennoch dazu entscheiden, Umsetzungsmängel fortbestehen zu lassen) werden die Sozialpartner neben anderen nationalen gesellschaftlichen Akteuren von der

geber, Arbeitnehmer und Staat ein gemeinsames Interesse an der Falschumsetzung haben, etwa wenn eine europäische Vorgabe mit einer nationalen Tradition kollidiert, an der diese Akteure festhalten wollen. Hier lässt sich also a priori kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Art der Sozialpartnereinbindung und der Korrektheit der Richtlinienumsetzung erwarten. Die empirische Beantwortung dieser Frage konzentriert sich auf folgende Aspekte: Inwiefern wurde von den Sozialpartnern (mit größerer Wahrscheinlichkeit von den Arbeitgebern) versucht, den Umsetzungsprozess dazu zu nutzen, die auf europäischer Ebene bereits festgesetzten Regelungen durch Falschumsetzung aufzuweichen? Kam es umgekehrt vor, dass eine fehlerhafte Umsetzung durch Intervention der Sozialpartner (insbesondere der Gewerkschaften) während des ersten Umsetzungsanlaufs oder nachträglich verhindert werden konnte? Gab es Interessenkonstellationen, in denen die nationalen Akteure (Regierung plus Sozialpartner) geschlossen für eine Falschumsetzung eintraten?

Entstehen weniger Umsetzungsprobleme, wenn die Sozialpartner bereits intensiv in den EU-Entscheidungsprozess eingebunden sind?

Diese Frage stellt einen Zusammenhang zwischen der Phase der Formulierung und der Umsetzung der Richtlinien her. Die bereits angeführte verwaltungswissenschaftlich orientierte Forschungsliteratur hat auf die Bedeutung des Ausmaßes der Interesseneinbeziehung im Rahmen des EU-Entscheidungsprozesses hingewiesen. Betrachtet man die Sozialpartner als »powerful players« im Umsetzungsprozess, lässt sich dieser Ansatz auf sie übertragen. Es können Fälle auftreten, in denen ein Verband, dessen Mitglieder von einer europäischen Richtlinie negativ betroffen sind, von der nationalen Regierung vor der Verhandlung der Richtlinie im Ministerrat nicht eingebunden wurde. Dadurch konnten die Bedenken des Verbandes nicht in den europäischen Entscheidungsprozess eingebracht und gegebenenfalls ausgeräumt werden. Steht die Richtlinie dann zur

Kommission als nationale »whistle blowers«, das heißt als Akteure herangezogen, die nationale Fehlimplementation an die Kommission melden. (Analog wird auch der Begriff »firebell ringing« verwendet, ausführlicher zur Anwendung dieses Mechanismus in der EU vgl. beispielsweise Martin 1995.) Dies kann allerdings unabhängig von der vorangegangenen Art der Einbindung in den Umsetzungsprozess geschehen.

Umsetzung auf der nationalen Ebene an, wird der übergangene Verband versuchen, seine Position dort durchzusetzen.²⁷

Die EU-Sozialpartnerrichtlinien sind besondere Fälle, in denen die Sozialpartner die Richtlinien selbst aushandeln. Diese sollten daher erst recht weniger Umsetzungsprobleme durch einen nachträglichen Widerstand der Sozialpartner erwarten lassen.²⁸ Neben den Vergleich zwischen den Ländern tritt hier der Vergleich verschiedener Formen der Verabschiedung von Richtlinien. Damit kann eine erste Bewertung des in den 1990er Jahren geschaffenen Instruments der Sozialpartnerrichtlinien vorgenommen werden.

2.5 Europäisierungsimpulse der EU-Sozialpolitik für nationale Sozialpartnerschaft

Während sich für Forschungsfrage 1 eine Reihe von Anknüpfungspunkten aus der Implementations- sowie der Europäisierungsforschung ableiten lassen, muss bei Forschungsfrage 2 stärker explorativ vorgegangen werden. Wie in Kapitel 2.2 erläutert, ist über die zweite Forschungsfrage dieser Arbeit, die Art und Weise wie sich die europäische Integration auf die nationalen Staat-Verbände-Beziehungen auswirkt, bislang noch wenig bekannt. Einige Autoren wenden allgemeinere Europäisierungskonzepte auf diesen Bereich an, das heißt sie orientieren sich an der Passgenauigkeit – Fit beziehungsweise Misfit – zwischen der EU-

27 Gegen dieses Argument kann vorgebracht werden, was in der theoretischen Vetospielerliteratur als Endogenitätsproblem diskutiert wird: Wenn Akteure ihre Vetomacht in der Umsetzung nutzen, um das Politikergebnis in ihrem Sinne zu beeinflussen, warum haben sie nicht per Vetodrohung versucht, ihre Position bereits in den EU-Entscheidungsprozess einzubringen? Ob eine solche Logik eines »Schattens des Vetos« auch für Akteure ohne *formelle* Vetomacht greift, ist allerdings ein Tatbestand, den es empirisch zu überprüfen gilt.

28 Ausnahmen sind möglich, wenn eine nationale Sozialpartnerorganisation innerhalb des Europäischen Dachverbandes überstimmt wird. Dies ist allerdings nur auf Seiten des CEEP und EGB möglich, die über Angelegenheiten des Sozialen Dialogs mit einfacher beziehungsweise qualifizierter Mehrheit entscheiden. Die Entscheidungen in UNICE werden dagegen einstimmig getroffen. Ob ein überstimmter Verband im Umsetzungsprozess besonderen Widerstand leistet, wird in den Fallstudien ebenfalls untersucht.

und der nationalen Ebene.²⁹ Ein solches Vorgehen beinhaltet, dass für die EU-Ebene ein typisches Interessenvermittlungsmuster (beispielsweise pluralistisch) etabliert wird, das dem nationalen Typus (beispielsweise etatistisch) gegenübergestellt wird. Stark vereinfacht steht dahinter die Annahme: Weichen die beiden Typen voneinander ab, sind Anpassungen zu erwarten, stimmen sie überein, werden die bestehenden nationalen Interessenvermittlungsmuster bestätigt und möglicherweise gestärkt.

Diese Vorgehensweise ist aber mit Problemen verbunden. Denn in der Literatur besteht keine Einigkeit darüber, welches Interessenvermittlungsmuster für einzelne EU-Mitgliedstaaten typisch ist. Dies gilt gleichermaßen für die EU-Ebene. Zudem lassen sich allein aus der Feststellung großen beziehungsweise kleinen Misfits zwischen dem europäischen und dem nationalen Typus keine Erwartungen an die tatsächliche Wirkung der Europäisierung ableiten. Bestenfalls kann Misfit als »notwendige Bedingung« (Börzel/Risse 2000) für Veränderungen angesehen werden. Wie jüngere Studien zeigen, hängt die tatsächlich vollzogene Anpassung jedoch vor allem von diversen nationalen Kontextfaktoren ab,³⁰ deren exakte Wirkungsweise noch in der Erforschung ist.

Da aus den theoretischen Erkenntnissen der bestehenden Literatur keine eindeutigen Annahmen über die Effekte der europäischen Integration auf nationale Staat-Verbände-Beziehungen deduziert werden können, wird in detaillierten Fallstudien anhand der folgenden Leitfragen untersucht, welche Veränderungen sich in der EU-Sozialpolitik bisher beobachten lassen und welche Mechanismen dabei zum Tragen kommen.

Warum lassen sich im Bereich der EU-Sozialpolitik überhaupt Top-down-Effekte der Europäisierung erwarten? Dies kann zum einen dadurch geschehen, dass ein Teil der arbeitsrechtlichen Entscheidungen nun auf europäischer Ebene verhandelt und damit dem direkten nationalen Zugriff der Sozialpartner entzogen wird.³¹ Es findet also eine Veränderung der nationalen Rahmenbedingungen

29 Am deutlichsten wird dies bei Green Cowles (2001). Eine ausdrücklich andere Herangehensweise wählt Lehmkuhl (1999, 2000).

30 Vgl. beispielsweise Green Cowles et al. (2001) sowie die darin enthaltenen Beiträge.

31 Die Möglichkeit der nationalen Verbände, über UNICE, EGB oder CEEP Einfluss auf den europäischen Verhandlungsprozess zu nehmen, kann höchstens als Teilkompensation dafür betrachtet werden. Denn der Zugang zu nationalen Entscheidungsträgern ist viel unmittelbarer als der Umweg über die europäischen Dachverbände. Um auf Richtlinienvorschläge der Europäischen Kommission einwirken zu können, muss erst eine Mehrheit für die eige-

statt, in der es zu einer Umverteilung von Machtressourcen zwischen den nationalen Akteuren kommen kann (zum »differential empowerment of actors« im Rahmen von Europäisierungsprozessen vgl. etwa Risse et al. 2001b: 11–12). Moravcsik (1994) argumentiert, dass nationale Exekutiven starke Ressourcen (in Form von Initiativrechten, Institutionen, Informationen und Ideen) besitzen, um die nationale Machtbalance mit Hilfe der EU zu ihren Gunsten zu verändern.

Kommt es in Ländern, in denen die Sozialpartner intensiv in die nationalen Politikprozesse eingebunden sind, zu einem Verlust an Einflussmöglichkeiten gegenüber der Regierung?

Neben der Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf die europäische Ebene, die den Einfluss der nationalen Sozialpartner möglicherweise schwächt, gibt es in der EU-Sozialpolitik aber auch einige Elemente, die darauf abzielen sie zu stärken. Allerdings haben diese einen sehr viel »weiche« Charakter als die zuvor beschriebene Verlagerung von Regulierungskompetenz auf die EU-Ebene (Abbildung 2-1). Daher ist die Frage von besonderem Interesse, ob derartige »soft incentives« überhaupt eine Wirkung in den Mitgliedstaaten zeigen. Artikel 137 Absatz 4 EGV beinhaltet die ausdrückliche Anregung nationaler Umsetzung durch Sozialpartner. Wie einleitend beschrieben, ist es seit dem Maastrichter Sozialabkommen möglich, den nationalen Sozialpartnern die Implementation von Richtlinien zu übertragen, die über das Sozialabkommen verabschiedet worden sind. Diese so genannte »Christoffersen-Klausel« sollte vor allem Dänemark dazu verhelfen, das Dänische Modell arbeitsrechtlicher Regulierung beizubehalten, das weitgehend der autonomen Gestaltung durch die Sozialpartner unterliegt.

Welche Wirkung hatte die »Christoffersen-Klausel«? Wurde diese Möglichkeit auch in Ländern aufgegriffen, in denen die Sozialpartner traditionell weniger stark sind?

Zudem wird untersucht, ob die EU-Sozialpartnerrichtlinien einen besonderen Effekt auf die nationalen Sozialpartnerbeziehungen hatten. Die zentrale Bedeutung der Diffusion von Ideen für den Prozess der europäischen Integration wurde in der jüngeren Literatur vielfach unterstrichen (vgl. etwa Kohler-Koch 2000b; Koh-

ne Position im europäischen Verband gefunden werden. Solange es sich nicht um eine Sozialpartnerrichtlinie handelt, werden EGB, UNICE und CEEP zudem von der Kommission lediglich konsultiert. Auf die Effekte der Sozialpartnerrichtlinien gehe ich im Folgenden gesondert ein.

Abbildung 2-3 Mögliche Europäisierungsanstöße für nationale Staat-Verbände-Beziehungen in der EU-Sozialpolitik

Richtung und Art der EU-Anstöße		Quelle	Transmissionsmechanismus
Schwächung	Einschränkung des Kompetenzbereichs	EU-Kompetenzen	<i>hart</i> : EU-Recht
Stärkung	<i>explizite</i> Anregung zur Umsetzung durch die Sozialpartner	EU-Vertrag	<i>weich</i> : Aufnahme bleibt den Mitgliedstaaten überlassen
	<i>implizit</i>	EU-Sozialpartner-richtlinien/Modell der »corporatist policy community«	<i>sehr weich</i> : »best practice diffusion«

Nach: Falkner / Leiber (2004).

ler-Koch/Edler 1998). Im Fall der Sozialpartnerschaft handelt es sich dabei um eine Idee und etablierte Praxis aus mehreren Mitgliedstaaten, die seit Maastricht in Form des Sozialpartnerverfahrens in besonderer Weise auf die europäische Ebene übernommen wurde. Wirkt diese sich nun möglicherweise von dort auf weitere, bislang weniger korporatistische Mitgliedstaaten aus?

Wurden die Sozialpartner stärker in die Umsetzung der Sozialpartnerrichtlinien einbezogen als dies sonst in der arbeitsrechtlichen Regulierung oder bei der Umsetzung von normalen Richtlinien im jeweiligen Land der Fall ist?

In den nachfolgenden Kapiteln wird dargelegt, inwiefern die beschriebenen »harten« und »weichen« Anstöße Veränderungen innerhalb oder zwischen den oben vorgestellten Kategorien der Sozialpartnereinbindung verursachten.

2.6 Operationalisierungen

Zur Beurteilung der *fristgerechten Umsetzung* wird die in jeder Richtlinie festgelegte Umsetzungsfrist herangezogen. Die beiden EU-Sozialpartnerrichtlinien Elternurlaub und Teilzeit beinhalten die Möglichkeit, unter bestimmten Umständen – beispielsweise wenn die Sozialpartner über die Umsetzung verhandeln – bei der Europäischen Kommission die Verlängerung der Umsetzungsfrist um ein

Jahr zu beantragen. Für die Fälle, in denen die nationale Regierung diesen Antrag stellt, wird die verlängerte Frist zu Grunde gelegt. *Korrekte Umsetzung* wird als die vollständige materielle Erfüllung der verbindlichen Richtlinienstandards verstanden.³² Wie in den Fallstudien deutlich wird, erfolgt die Umsetzung einer Richtlinie häufig in mehreren kleinen Schritten und/oder in parallel zueinander verlaufenden Teilreformprozessen. Es ist daher nicht einfach, den Zeitpunkt festzulegen, an dem der Umsetzungsprozess als abgeschlossen gelten kann und den man zur Beurteilung der Korrektheit der Umsetzungsmaßnahmen ansetzt. In dieser Arbeit wird der Zeitpunkt gewählt, an dem die nationale Regierung selbst den Umsetzungsprozess als abgeschlossen betrachtet und die Umsetzung der Kommission notifiziert. Den Zeitraum zwischen der Verabschiedung der Richtlinie und diesem Zeitpunkt bezeichne ich im Folgenden als ersten Umsetzungsanlauf. Dieser endet nicht zwangsläufig nach Abschluss der ersten Umsetzungsmaßnahme, sondern kann mehrere Teilschritte umfassen. Nach dem ersten Umsetzungsanlauf ist es möglich, dass beispielsweise auf Druck der Europäischen Kommission noch weitere Nachbesserungen vorgenommen werden müssen, bis die Umsetzung als vollständig korrekt angesehen werden kann.

In Anlehnung an die in Abschnitt 2.2 beschriebene Forschungsliteratur berücksichtigt diese Untersuchung drei Dimensionen von *Misfit*: Anpassungen des materiellen Regelungsbestands (1), Anpassungsbedarf in den Bereichen »politics« und/oder »polity« (2)³³ sowie die ökonomischen Kosten (3). In allen drei Dimensionen wird zwischen den Kategorien hoch, mittel und gering unterschieden. Natürlich ist es auch möglich, dass in manchen Fällen kein Anpassungsbedarf besteht.

Bei der Klassifizierung des *materiellen Anpassungsbedarfs* (1) berücksichtige ich zunächst die *rechtlich erforderlichen Anpassungen*. Diese können quantitativer (beispielsweise die Verlängerung des gesetzlichen Mindesturlaubsanspruchs von drei auf vier Wochen) oder qualitativer Natur (etwa neue Prinzipien wie ein gleichberechtigter Anspruch von Müttern und Vätern auf Elternurlaub)

32 Einige der Richtlinien (beispielsweise die Teilzeitarbeitsrichtlinie und Elternurlaubsrichtlinie) enthalten auch zahlreiche Empfehlungen. Inwiefern diese Soft-Law-Elemente von den Mitgliedstaaten aufgegriffen wurden, ist eine interessante Frage, die in den Fallstudien am Rande thematisiert wird. Zur Beurteilung der Korrektheit werden diese nicht herangezogen.

33 In der Literatur wird dies häufig als »institutioneller Misfit« (vgl. beispielsweise Börzel/Risse 2000) bezeichnet. Da es so viele unterschiedliche Definitionen des Begriffs »Institution« gibt, wird hier ein genauerer Ausdruck verwendet.

sein. Darüber hinaus ist bei der Beurteilung rechtlicher Veränderungen *die Zahl der davon betroffenen Arbeitnehmer* ein wichtiges Kriterium.³⁴ Zudem wurde die *praktische Relevanz* der Veränderungen in die Bewertung einbezogen.³⁵

Politics/ Polity Misfit (2) klassifiziere ich wie folgt: Die Schaffung oder Veränderung (zum Beispiel punktuelle Durchbrechung eines Grundprinzips) zentraler Institutionen, Verfahren oder Instrumente (zum Beispiel Tarifaufonomie oder Föderalismus) entspricht der Kategorie *hoch*. Die Schaffung oder Veränderung signifikanter (aber nicht: zentraler) Institutionen, Verfahren oder Instrumente – zum Beispiel wenn die Tarifaufonomie betroffen, aber keine nationale Kerninstitution ist; die Schaffung von Verwaltungseinrichtungen oder Notifikationsstellen – ordne ich der Kategorie *mittel* zu. Als *gering* bezeichne ich die Schaffung oder Veränderung insgesamt wenig bedeutsamer Institutionen, Verfahren oder Instrumente – so etwa eine punktuelle Verschiebung von Kompetenzen zur gesetzlichen oder kollektivvertraglichen Ebene, wenn schon vorher ein Mischsystem bestand.

Die *Höhe der Kosten* (3) wird anhand der vorgeschriebenen Anpassungen – unter Berücksichtigung des Geltungsbereichs und der praktischen Relevanz – beurteilt. Richtlinien, die nur sehr wenige Arbeitnehmer betreffen, wie beispielsweise zum Jugendarbeitsschutz, verursachen in der Regel keine hohen Kosten.

Für jede Richtlinienumsetzung wurde auf dieser Basis eine Einordnung hinsichtlich der drei Dimensionen vorgenommen. Zur Bestimmung des *Gesamtanpassungsbedarfs* wurde jeweils die höchste Ausprägung der drei Dimensionen herangezogen, da beispielsweise eine fundamentale Veränderung in den Staat-Verbände-Beziehungen nicht an Wert verliert, wenn dadurch keine hohen Kosten entstehen. Die genaue Erhebung und Beschreibung der vorab existierenden Regelung, der erforderlichen Veränderungen sowie der tatsächlich vorgenommenen Anpassungen stellt die Basis der nachfolgenden Fallstudien dar, um die notwendige Einordnung des empirischen Materials in die Kategorien transparent und nachvollziehbar zu machen.

34 So kann sich eine Reform grundsätzlich auf alle oder fast alle Arbeitnehmer beziehen, wie etwa die Festlegung einer bestimmten täglichen Mindestruhezeit, in der nicht gearbeitet werden darf, oder ihr Anwendungsbereich kann von vornherein auf bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern wie Jugendliche oder Teilzeitarbeitnehmer beschränkt sein.

35 Neue Rechte können beispielsweise auch in der Praxis völlig neu sein oder sie können (etwa durch Tarifverträge) *faktisch* in vielen Unternehmen bereits vorher verwirklicht gewesen sein.

Kapitel 3

Sozialpartnerschaft und Richtlinienimplementa- tion: Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen in sechs EU-Mitgliedstaaten

Die (korporatistische) Einbindung der Interessenvertretung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in die politischen Systeme Westeuropas ist ein traditionelles und gut erforschtes Gebiet der Sozialwissenschaften. Je weiter die europäische Integration voranschreitet und je stärker die Kompetenzen der EU in für die Sozialpartner zentrale Interessenbereiche wie Arbeitsrecht und Sozialpolitik vordringen, umso dringlicher bedarf es der Erweiterung des Forschungsfeldes um die EU-Perspektive. Auf welche Weise erfolgt in den Mitgliedstaaten die Vorbereitung und Umsetzung sozialpolitischer EU-Richtlinien und wie sind die Sozialpartner in diese Prozesse eingebunden? Unterscheidet sich die Einbindung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen dabei von ihrer üblichen Rolle im nationalen Politikzyklus? Diese Fragen wurden für die sechs Untersuchungsländer dieser Studie umfassend analysiert.¹ Die Darstellung der Ergebnisse pro Land erfolgt im vorliegenden Kapitel jeweils in drei Schritten: Einführend geht es um wichtige allgemeine Kennzeichen des politischen Systems sowie die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen der Richtlinienvorbereitung und -umsetzung (vor allem administrative Verfahren und potenzielle Vetoakteure). Diese Prozesse können in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich verlaufen und ihre Kenntnis ist notwendig für das Verständnis der Umsetzungsabläufe in den Fallstudien (Kapitel 4). Zweitens folgt die Beschreibung des jeweiligen sozialpartnerschaftlichen Modells in der nationalen Sozialpolitik, welches, drittens,

1 Da dieser Bereich empirisch bislang kaum aufgearbeitet war, beruhen die Ergebnisse zur Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung und Umsetzung sozialpolitischer EU-Richtlinien wesentlich auf der Auswertung der Experteninterviews. Neben den Fragen zur Umsetzung einzelner EU-Rechtsakte beinhalteten diese auch spezielle Abschnitte zur richtlinienübergreifenden Rolle der Sozialpartner im Kontext der EU-Rechtsetzung und -implementation.

anhand der eingangs vorgestellten Typologie mit der Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung und -umsetzung von EU-Richtlinien verglichen wird.

3.1 Dänemark

Hinsichtlich seiner politischen Kultur gehört Dänemark zum Typus der nordischen Konsensdemokratie, deren Stabilität auf einem historischen Kompromiss zwischen den Repräsentanten verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und Interessen aufbaut. Dänemarks Parlament, der Folketing, ist ein Einkammerparlament, die vorher existierende Zweite Kammer (Landsting) wurde in der Verfassungsreform von 1953 abgeschafft (ausführlich dazu Degener 2000a, 2000b). Ein besonderes Charakteristikum dänischen Regierens ist die häufige Bildung von Minderheitsregierungen. Diese lassen sich unterteilen in einen Typus mit und einen Typus ohne feste Zusicherung der Unterstützung durch Fraktionen, die nicht zur Regierung gehören. Während von 1945 bis 1973 in etwa 40 Prozent der Amtsmonate eine Mehrheitsregierung an der Macht war, stellten diese im Zeitraum nach 1973 nur noch eine Ausnahmeerscheinung dar. Als Trendwende wird die so genannte Erdrutschwahl von 1973 angesehen, in welcher der Stimmenanteil der vier bis dahin etablierten Parteien² von annähernd 90 auf 65 Prozent zurückging und sich die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien von fünf auf zehn verdoppelte. Seitdem herrschen Minderheitsregierungen ohne feste Unterstützung vor (Nannestad 2003).

Bis heute ist das Parteiensystem mit sechs bis sieben dominierenden Parteien stark fragmentiert geblieben (ausführlich dazu Damgaard 2000). Die häufige Bildung von Minderheitsregierungen hat dafür gesorgt, dass sich die für andere Länder aufgeworfene These eines Machtverfalls von Parlamenten zu Gunsten der staatlichen Exekutive für Dänemark nicht generell bestätigen lässt (Nannestad 2003: 67). Denn um keine Abstimmungsniederlage zu erleiden, sind die dänischen Regierungen zu einer engen Rückbindung an das Parlament gezwungen. Im Untersuchungszeitraum dieser Arbeit fanden in Dänemark zwei Regierungs-

2 Die Sozialdemokraten (Socialdemokratiet), die Konservativen (Det Konservative Folkeparti), die Liberalen (Venstre/Danmarks Liberale Parti) und die Radikalliberalen (Det Radikale Venstre).

wechsel statt, zudem kam es zweimal innerhalb einer Minderheitsregierung zum Wechsel eines Koalitionspartners (ausführlich dazu Leiber 2003).³

Dänemark gilt als sehr homogenes Land, was die Bevölkerung, Kultur, Sprache und Religion betrifft. Es besitzt keine föderalen Strukturen und Regionalisierungsprozesse, wie sie in anderen EU-Ländern zu beobachten sind, finden nicht statt. Eine besondere Stellung kommt den Färöer-Inseln und Grönland zu, die weit reichende Autonomierechte genießen. Grönland hat sich 1985 allerdings dazu entschlossen, nicht an der Europäischen Gemeinschaft teilzunehmen (Heurlin 2000). Die hier untersuchten arbeitsrechtlichen Bestimmungen gelten für Grönland daher nicht.

Tendenziell euroskeptische Mitgliedstaaten,⁴ in denen EU-Angelegenheiten hoch politisiert und kontrovers sind, legen besonderen Wert auf eine gut funktionierende und koordinierte EU-Entscheidungsvorbereitung – so auch Dänemark (vgl. Pedersen 2000: 220; Nedergaard 1995: 111). Die administrativen Koordinationsmechanismen im Vorfeld europäischer Verhandlungen sind sehr stark formalisiert. Normalerweise sind daran vier Gremien beteiligt: die so genannten Spezialausschüsse,⁵ der EG-Ausschuss, der Außenpolitische Ausschuss der Regierung sowie der Europaausschuss des dänischen Parlaments.

Ein großer Teil der Verantwortung liegt dabei bei den einzelnen Fachministerien. Sie sind dafür zuständig, die Absprache mit den Interessengruppen zu regeln und in den Entwurf der dänischen Position zu einem Richtlinienprojekt einfließen zu lassen. Auf Basis eines solchen Positionspapiers wird dann in den Spezialausschüssen weiter beraten. Ein Repräsentant des für ein Richtlinienprojekt federführenden Ministeriums hat auch den Vorsitz im zuständigen Spezialausschuss. Obwohl ein Vorschlag für eine dänische Position offiziell alle genannten Gremien durchläuft, werden in der Praxis die meisten Entscheidungen

3 Dort, wo Regierungswechsel für die Umsetzung der EU-Richtlinien eine Rolle spielten, gehe ich in den Fallstudien im Einzelnen darauf ein.

4 Bereits zwei wichtige EU-Referenden (zum Vertrag von Maastricht und zur Währungsunion) beantwortete die Bevölkerung in Dänemark negativ. Auch nimmt das Land bisher nicht an der Europäischen Währungsunion teil, obwohl es die ökonomischen Voraussetzungen dafür erfüllt. Im politischen Bereich, etwa wenn es um die Verlagerung weit reichender Kompetenzen auf die EU-Ebene geht, gilt es als schwieriger Verhandlungspartner.

5 Von diesen gibt es circa 30 jeweils mit einer besonderen fachlichen Ausrichtung, die im Wesentlichen den Generaldirektionen der EU-Kommission entspricht.

auf der niederen Ebene der Spezialausschüsse getroffen. Dies betrifft circa 95 Prozent aller Fälle. Nur etwa 4 Prozent der Entscheidungen finden im EG-Ausschuss, etwa 1 Prozent im Außenpolitikausschuss der Regierung statt (Pedersen 2000: 222). Der EG-Ausschuss⁶ gewinnt in der Regel dann an Bedeutung, wenn im Spezialausschuss keine Einigung erzielt werden konnte. Die politisch hochsensiblen Angelegenheiten werden aber meist nicht dort, sondern vom Außenpolitikausschuss der Regierung⁷ entschieden. Dem Außenministerium kommt im gesamten Prozess die Rolle einer »Polizeipatrouille« zu, die den Ablauf überwacht (Pedersen 2000: 226, Übers. d. Verfasserin).

Das dänische Parlament hat in der EU-Entscheidungsvorbereitung relativ weit gehende Befugnisse. Der Ursprung dieser starken Position liegt nicht zuletzt im häufigen Rückgriff auf Minderheitsregierungen. Die Regierungen wollten so der Tatsache vorbeugen, im Parlament eine Abstimmungsniederlage zu erleiden. Der Europaausschuss (Europaudvalg)⁸ wird über alle »wichtigen«⁹ EU-Angelegenheiten informiert. In der Regel tritt der Ausschuss freitags zusammen. Die Minister unterbreiten in den Sitzungen mündlich ihre Vorschläge für die dänische Verhandlungsposition. Lehnt die Mehrheit des Ausschusses diese Position ab, müssen Anpassungen vorgenommen werden. Die Einbindung des Folketing in die EU-Entscheidungsvorbereitung geht folglich weiter als in vielen anderen Mitgliedstaaten, wodurch der EU-Ausschuss eine enorme Arbeitslast trägt. Außerdem findet die Einbindung erst in einem relativ späten Stadium statt, nachdem die Entscheidungsfindung der Regierung bereits abgeschlossen ist (Pedersen 2000: 231–232). Die intensive Einbindung des Parlaments in die Aushandlung europäischer Richtlinien wird als ein Grund dafür angesehen, warum Dänemark bei der Compliance mit EU-Recht so gut abschneidet (Eliason 2001). Rasmussen

6 Den Vorsitz des Ausschusses führt ein Beamter des Außenministeriums. Er setzt sich zusammen aus den Abteilungsleitern der Ministerien, die von einem Richtlinienprojekt betroffen sind (Laursen 2003: 96).

7 An diesem nehmen der Außenminister (Vorsitz), der Premierminister sowie weitere (normalerweise insgesamt 12) ausgewählte Minister teil. Welche Minister unter welchen Bedingungen teilhaben, beschreibt Laursen (2003: 96–98).

8 In den Anfangsjahren hieß dieser Marktausschuss (Markedsudvalg), worin sich das dänische Verständnis der europäischen Integration als primär ökonomische Angelegenheit widerspiegelt.

9 Dieser Begriff wurde im Laufe der Jahre immer stärker ausgeweitet, so dass er sich heute auf beinahe alle EU-Projekte bezieht (Pedersen 2000: 230).

bescheinigt Dänemark sogar das Vorhandensein einer offiziellen Compliance-Politik der Regierung zur möglichst effektiven Bewältigung der Implementation von EU-Rechtsakten:

It is in our view beyond any doubt that the reputed fine compliance record reflects a deliberate endeavour on the part of the Danish executive and legislature to avoid infringing the country's Community obligations. A conscious non-infringement policy exists. (Rasmussen 1988: 97)

Für die Umsetzung der Richtlinien sind in der Regierungsadministration normalerweise dieselben Personen zuständig, die auch die Aushandlung auf EU-Ebene begleitet haben. Aus politikfeldübergreifender Perspektive ist das am häufigsten verwendete Umsetzungsinstrument dabei nicht Gesetzgebung, sondern es werden administrative Dekrete (»bekendtgørelser«) benutzt. Die Regierung ist dazu per Gesetzgebung generell ermächtigt. Dies hat allerdings zur Folge, dass das Parlament bei der Umsetzung von Richtlinien oft nicht beteiligt ist beziehungsweise nur darüber informiert wird (oft im Nachhinein; Laursen 2003: 102–103). Im arbeitsrechtlichen Bereich berührt die Auswahl des Umsetzungsinstruments einen besonderen Problempunkt, der mit der Rolle der Sozialpartner in Dänemark zusammenhängt. Ich gehe in den folgenden Abschnitten näher darauf ein. Insgesamt wird der dänischen Koordination von EU-Angelegenheiten in der Literatur ein hohes Maß an Effektivität bescheinigt. Das Parlament ist in überdurchschnittlichem Maß in die EU-Entscheidungsvorbereitung involviert, bei der Umsetzung von Richtlinien wird es durch den häufigen Rückgriff auf Verordnungen stärker in den Hintergrund gedrängt.

3.1.1 Sozialpartnerautonomie in der Regulierung des Arbeitsrechts

Dänemark wird zu den Ländern mit starken korporatistischen Traditionen gerechnet.¹⁰ Historisch entstand das so genannte Dänische Modell der Industriellen Beziehungen und Interessenvermittlung aus dem Septemberkompromiss (»septemberforliget«) von 1899 zwischen der dänischen Arbeitgeberorganisation DA (Dansk Arbejdsgiverforening) und dem Gewerkschaftsbund LO (Landsorganisationen). Heftige Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitneh-

10 Vgl. beispielsweise Siaroff (1999: 180), der einen Überblick über 23 vergleichende Korporatismusstudien zusammenstellt.

mern im Verlauf der 1890er Jahre kulminierten 1899 in eine beinahe vier Monate andauernde Aussperrung zahlreicher Arbeitnehmergruppen in der Bau- und Stahlindustrie. Erst nach schwierigen Verhandlungen konnte ein Kompromiss herbeigeführt werden, der damals als Sieg der Arbeitgeber gewertet wurde. Langfristig konnten jedoch beide Seiten von dem Abkommen profitieren. Denn es bildete den Grundstein für die zentralisierte Organisation der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen und damit für das auf unmittelbare Streitschlichtung zwischen den beiden Parteien ausgerichtete Dänische Modell des »conflict-based consensus« (Jensen 2002; vgl. auch Jørgensen 1999). Dieses Modell zeichnet sich bis heute aus durch einen hohen Anteil der auf freiwilliger Übereinkunft (Kollektivverträge) der Interessengruppen basierenden Regulierung sowie die intensive Teilhabe der Sozialpartner am politischen Entscheidungsprozess (Petersen 1997a).

Betrachtet man speziell die Staat-Verbände-Beziehungen im arbeitsrechtlichen Bereich, so beruhen diese vor allem auf drei Hauptmerkmalen: einem hohen Grad an verbandlicher Organisation, »administrativem Korporatismus« (Christiansen et al. 2001: 61) sowie Kollektivverträgen als zentralem Regulierungsinstrument. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Dänemark liegt mit etwa 80 Prozent auf einem sehr hohen Niveau. Der dominierende Gewerkschaftsbund ist bis heute die LO. Weitere Gewerkschaftsverbände mit Sozialpartnerstatus sind der Faellesrådet for Danske Tjenestemands (FTF) als Organisation der Staatsbediensteten und Gehaltsempfänger sowie die Zentrale Akademikerorganisation (Akademikernes Centralorganisation, AC). Es ist typisch für die skandinavischen Länder, dass Gewerkschaften nicht in Konkurrenz um verschiedene Arbeitnehmergruppen treten. Arbeiter und Angestellte sind separat organisiert, was unter anderem auf den hohen Organisationsgrad zurückzuführen ist (Sigeman 2004: 182). Der größte und einflussreichste Dachverband auf Seiten der Arbeitgeber ist der DA.

Auf Grund der beschriebenen historischen Wurzeln kommt den Sozialpartnern in Dänemark ein erhebliches Maß an Autonomie zu. Ein großer Teil der Arbeitsbedingungen ist Bestandteil autonomer Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern *ohne staatliche Intervention*. Im Gegensatz zu anderen Ländern, in denen die Sozialpartner ebenfalls eine starke Stellung innehaben, ist eine staatliche Mindestgesetzgebung in weiten Teilen der arbeitsrechtlichen Regulierung

nicht üblich. Die Sozialpartner sind damit nicht nur *Mitgestalter*, sondern *eigenständige* Gestalter öffentlicher Politik. Der hohe Organisationsgrad in Dänemark bildet die Voraussetzung dafür.¹¹ Dort, wo es arbeitsrechtliche Gesetzgebung gibt, beispielsweise im Bereich Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, sind die Sozialpartner über fest institutionalisierte Ausschüsse, in denen tripartistische Beratungen mit der Ministerialadministration über die Gesetzesvorlagen stattfinden, eingebunden. Hinzu kommt, dass in Dänemark die Verflechtung zwischen LO und der lange Jahre die stärkste parlamentarische Fraktion bildenden Sozialdemokratischen Partei traditionell sehr stark war.

Auch das Dänische Modell unterlag im Verlauf der Jahrzehnte Schwankungen. Die beiden größten Sozialpartnerorganisationen DA und LO wurden seit den 1980er Jahren graduell zu Gunsten anderer, teilweise neuer Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände¹² geschwächt (Petersen 1997a; Scheuer 1999a). Dies verändert die Rolle von DA und LO als besonders privilegierte Verhandlungspartner der Regierung. Die politischen Mehrheitsverhältnisse blieben ebenfalls nicht ohne Auswirkungen auf die dänischen Staat-Verbände-Beziehungen. Die bürgerlich regierte Phase zwischen 1982 und 1993 war mit einer Schwächung der sozialpartnerschaftlichen Konzertierung verbunden. Nachdem 1993 der Wechsel zu einer sozialdemokratisch geführten Regierung stattgefunden hatte, hofften vor allem die Gewerkschaften auf neuen Auftrieb. Diese Hoffnung wurde jedoch nur in begrenztem Umfang erfüllt, denn die Minderheitsregierung musste stark auf die Präferenzen der Opposition Rücksicht nehmen. Hinzu kommt, dass die formellen und informellen Verbindungen zwischen Parteien und Verbänden, insbesondere zwischen den Sozialdemokraten und LO, seit Anfang der 1990er Jahre stark nachgelassen haben (Scheuer 1997; Mailand 2002). Die beschriebenen Entwicklungen stellen jedoch nur graduelle Veränderungen dar.

11 Während die Gewerkschaften in vielen anderen Ländern mit Mitgliedereindebußen kämpfen, ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Dänemark bis heute ungebrochen. Ein wichtiger Grund dafür liegt in der Art und Weise, wie in Dänemark die Arbeitslosenversicherung verwaltet wird. Die Gewerkschaften erbringen dabei wichtige Serviceleistungen, vgl. beispielsweise Scheuer (1999a: 159).

12 Der 1996 aus einem Zusammenschluss kleinerer Verbände entstandene Verbund Dänischer Industrien (Dansk Industri, DI) sowie die Zentralorganisation der Industriearbeitgeber (Centralorganisationen af Industriansatte, CO-industri) stellen beispielsweise eine gewisse Bedrohung für die zentrale Autorität des DA dar.

Nach wie vor besteht der oben beschriebene Austausch zwischen Sozialpartnern und der Regierung.

Im Bereich der Tarifverhandlungen war in Dänemark wie in anderen Mitgliedstaaten ein Dezentralisierungstrend zu verzeichnen. Die »koordinierte Dezentralisierung« (vgl. etwa Madsen 2000a) fiel bisher jedoch weniger drastisch aus als von vielen befürchtet. Von einigen Autoren wurde bereits die Krise des Dänischen Modells heraufbeschworen, insgesamt überwiegt jedoch der Eindruck, dass das System der dänischen Arbeits- sowie Staat-Verbände-Beziehungen noch immer vergleichsweise stabil funktioniert.¹³ Selbst die im November 2001 ins Amt gekommene liberal-konservative Regierung von Anders Fogh Rasmussen hat bei ihrem Amtsantritt explizit verlauten lassen, sie wolle die Tradition sozialpartnerschaftlicher Konzertierung aufrechterhalten (EIRR 2002b). In diesem Fall dürften also keine so drastischen Veränderungen wie in Österreich (vgl. Kapitel 3.4) von dem Regierungswechsel ins rechte Lager zu erwarten sein.

3.1.2 Kollektivverträge als taugliches Umsetzungsinstrument?

Die Einbindung der Sozialpartner in die EU-Entscheidungsvorbereitung findet in Dänemark auf stark formalisierte Weise statt (Konzertierung): Alle relevanten Interessengruppen werden von den Fachministerien in einem Hearing konsultiert, wobei die Sozialpartnerorganisationen eine besondere Stellung genießen, denn sie nehmen sogar an den Sitzungen der Spezialausschüsse teil (Interview DK7: 659–689). In den Bereichen Arbeitsrecht und Sozialpolitik sind diese Beratungen stark auf Konsens mit den Sozialpartnern angelegt, der nach Aussagen eines Arbeitgebervertreters häufig auch erreicht wird (Interview DK3: 67–118).¹⁴

Die Einbindung der Sozialpartner in die Umsetzung der Richtlinien hängt ebenso wie bei rein nationalen Politikprozessen vom Gegenstandsbereich ab. In der Regel sind die Sozialpartner in die Umsetzung auf die gleiche Weise eingebunden wie bei der nationalen Gesetzgebung im jeweiligen Politikfeld. Im Bereich Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, der traditionell per

13 Auf die zahlreichen einschlägigen Arbeiten zu diesem Thema kann nicht im Detail eingegangen werden, ich verweise daher auf den Überblicksbeitrag von Scheuer (1999a).

14 Vgl. auch Laursen (2003: 105): »The Special Committees have developed into real negotiating bodies where private and public interests are normatively merged.«

Gesetzgebung geregelt wird, findet auch bei der Richtlinienumsetzung tripartistische Konzertierung in verschiedenen Ausschussgremien statt, bevor die Regierung eine Gesetzesvorlage einbringt oder eine Verordnung verabschiedet (Interview DK6: 726–742). Anders sieht es aus, wenn die europäische Regelung den *autonomen* Kompetenzbereich der Sozialpartner wie beispielsweise die Regulierung von Arbeitszeiten betrifft.

Bereits während der Verhandlungen zum Maastrichter Sozialabkommen war die dänische Regierung sich der Problematik bewusst, dass mit fortschreitender Entwicklung der europäischen Sozialpolitik diese mit Bereichen kollidieren könnte, die in Dänemark traditionell autonom durch die Sozialpartner geregelt werden. Daher wirkte der dänische Minister und spätere EU-Kommissar Henning Christoffersen in den Verhandlungen darauf hin, im Sozialabkommen festzuschreiben, dass die Durchführung der Richtlinien auch den Sozialpartnern übertragen werden kann. Damit wollte Dänemark sich die Beibehaltung seines Modells sichern, in dem wesentliche arbeitsrechtliche Standards *allein auf kollektivvertraglicher Ebene* geregelt werden. Die Regierung hatte die Absicht, Richtlinien, die den Kernbereich der dänischen Sozialpartnerautonomie berühren, auf der Grundlage dieser Klausel über Kollektivverträge umzusetzen. Insgesamt lässt sich sagen, dass die Einbindung der dänischen Sozialpartner sowohl in die Vorbereitung als auch in die Umsetzung europäischer Richtlinien sehr weit geht. In beiden Phasen finden in der Regel Konzertierungsprozesse statt. In einigen Feldern wollte man die Umsetzung der Richtlinien sogar der autonomen Regulierung durch die Sozialpartner überlassen. Wie in Kapitel 4 näher erläutert wird, verursachte Letzteres in der Praxis allerdings Probleme. Diskussionen über die Beteiligung der Sozialpartner an der Umsetzung von Richtlinien und die Frage, inwiefern Kollektivverträge als geeignetes Umsetzungsinstrument angesehen werden können, haben dazu geführt, dass 1999 im arbeitsrechtlichen Bereich ein spezieller Implementationsausschuss (Implementeringsudvalget) geschaffen wurde. Dieser dient explizit dazu, mit den Sozialpartnern im Vorfeld der Umsetzung die Frage des Umsetzungsinstruments zu erörtern.¹⁵

15 Bevor der Implementationsausschuss tagt, werden die größten Sozialpartnerorganisationen LO und DA vom Arbeitsministerium in einigen Fällen sogar noch weiter privilegiert, indem zwischen den drei Parteien Vorabkonsultationen stattfinden. Die davon ausgeschlossenen Gruppen wie FTF und AC halten dies für unausgewogen (Interview DK4: 171–186).

3.2 Schweden

Auch Schweden wird tendenziell zu den »widerwilligen Europäern« (Johansson 2003: Fußnote 16) gezählt.¹⁶ Lange Zeit herrschte in Schweden die Ansicht vor, die Politik der außenpolitischen Neutralität sowie das schwedische Wohlfahrtsstaatsmodell seien nicht mit der EU-Mitgliedschaft vereinbar.¹⁷ Insgesamt ähnelt die schwedische EU-Politik der dänischen, die eine Erweiterung einer Vertiefung vorzieht und empfindlich auf nationale Souveränitätsverluste reagiert. Schweden ist ein Zentralstaat. Seit 1970 hat das Land ein Einkammersystem (ausführlich dazu Degener 2000b). Die Hauptverantwortung für die politischen Geschicke liegt in Schweden beim dem vom Parlament (Riksdag) gewählten Staatsminister und der vom ihm geführten Regierung. Ähnlich wie in Dänemark werden in Schweden häufig Minderheitsregierungen gebildet. In Schweden wurden diese oft allein durch die Sozialdemokratische Arbeiterpartei (Socialdemokratiska Arbetarepartiet, SAP) gestellt. Die Besonderheiten des schwedischen Parteiensystems wurden von Jahn (2003: 110) mit den Begriffen »Stabilität, Blockbildung, sozialdemokratische Dominanz, Uneinigkeit der bürgerlichen Parteien« zusammengefasst. Bis Mitte der 1980er Jahre wurde es kontinuierlich von fünf Parteien beherrscht, die sich auf zwei Blöcke verteilten: Sozialdemokraten und Kommunisten (heute Linkspartei, Vänsterpartiet, VP, genannt) auf der einen Seite; Agrarische Zentrums- (Centerpartiet, CP), Liberale Volkspartei (Folkpartiet Liberalerna, FP) und die konservative Moderate Sammlungspartei (Moderata Samlingspartiet, MS) auf der anderen Seite im bürgerlichen Block, zu dem auch die erst seit 1991 im Parlament vertretene Christdemokratische Gesellschaftspartei (Kristdemokratiska Samhällspartiet, KDS) gezählt wird.

Seit 1988 wurde die lange Phase der Stabilität, die mit wenigen Ausnahme-situationen in die Anfänge des 20. Jahrhunderts zurückreicht, durch die Wahl-

16 Im Referendum zum schwedischen EU-Beitritt vom November 1994 lag die Zustimmung bei 52 Prozent. Der Anteil der Befürworter war damit deutlich geringer als in Finnland (57 Prozent) und Österreich (66 Prozent), die zum selben Zeitpunkt beitraten. Das Land nimmt nicht an der Währungsunion teil.

17 Anderson (2001: 288–289) nennt drei Gründe für den Meinungsumschwung der Eliten zu Beginn der 1990er Jahre: den Zusammenbruch des Kommunismus, die Probleme des schwedischen Wohlfahrtsstaatsmodells sowie das aktive Eintreten der schwedischen Unternehmerschaft für einen EU-Beitritt.

erfolge neuer kleinerer Parteien, insbesondere der Grünen Partei (Miljöpartiet de Gröna, MP), durchbrochen. Im betrachteten Untersuchungszeitraum fanden in Schweden zwei Regierungswechsel statt (vgl. auch Leiber 2003). Eine lediglich in skandinavischen Ländern verbreitete Besonderheit des schwedischen Systems stellen die so genannten Ombudspersonen dar. Diese werden für eine Amtszeit von vier Jahren vom Reichstag eingesetzt. Es gibt mehrere Ombudspersonen mit abgegrenzten Betätigungsfeldern, beispielsweise zu den Themen Verbraucherschutz, Gleichberechtigung, ethnische Diskriminierung, Behinderung oder Angelegenheiten von Kindern. Ihre Aufgabe ist die vom Parlament unabhängige Überwachung der Gesetzesanwendung der Gerichte und Verwaltungsbehörden. Ombudspersonen sollen dazu beitragen, das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Behörden zu stärken. Es gibt darüber hinaus Ombudspersonen, die nicht direkt vom Reichstag eingesetzt werden, aber ähnliche Funktionen erfüllen (Jahn 2003).

Für EU-Fragen war in Schweden traditionell das Außenministerium vor den anderen Ressorts von besonderer Bedeutung. Im Zuge der Vorbereitung auf den schwedischen EU-Beitritt wurde dort ein EU-Sekretariat geschaffen, das seitdem für die Koordination der EU-Fragen zuständig ist. Auf inter-ministerieller Ebene existiert daneben eine »Gruppe für EU-Angelegenheiten«, in der Staatssekretäre verschiedener Ministerien zusammenkommen. Nach den Wahlen im September 1998 wurde eine weitere Koordinationsbehörde mit eigenem Staatssekretär geschaffen, welche direkt dem Regierungschef zugeordnet ist. Zuvor war zudem das Amt des Europaministers, das zum Außenministerium gehört hatte, abgeschafft und durch einen Staatssekretär ersetzt worden. Daran lässt sich ablesen, dass es in Folge des Beitritts zu gewissen Rivalitäten zwischen Außenministerium, Regierungschef und den anderen Ministerien um die Verteilung der Zuständigkeiten kam. Johansson (2003: 375) kommt zu dem vorläufigen Schluss: »It remains to be seen to what extent the new arrangements will run smoothly, ensuring effective co-ordination. There is still a potential for co-ordination problems.« Im Vergleich mit Finnland schneidet Schweden nach seinem Urteil deutlich schlechter ab. Finnland sei schneller und besser darin gewesen, die notwendigen administrativen Anpassungen zu vollziehen und eine »anticipatory capacity for strategic thinking« (Johansson 2003: 382) zu entwickeln. Dieses Urteil bezieht sich allerdings stärker auf die großen Zukunftsfragen der EU als auf die alltägliche EU-Politik, deren administrative Abläufe in nicht schwedischsprachigen Publikationen bisher kaum erforscht sind. Bei weniger stark politisierten

Fragen liegt auch in Schweden ein großer Teil der Verantwortung in den Händen der Fachministerien, die von dem jeweiligen Projekt am stärksten betroffen sind.

Was die Einbindung der Legislative in die Vorbereitung des EU-Entscheidungsprozesses betrifft, orientierte sich Schweden an Dänemark und richtete den so genannten »beratenden EU-Ausschuss« im Parlament ein. Dessen Befugnisse sind nicht so weit reichend wie die des dänischen Äquivalents, denn seine Stellungnahmen sind für die Regierung in Hinblick auf die Verhandlungen im Ministerrat juristisch nicht bindend. Dennoch muss dieser über alle anstehenden Projekte auf der europäischen Tagesordnung informiert und vor den Ministerratsitzungen konsultiert werden. Es hat bereits Fälle gegeben, in denen Minister, die sich nicht an die Empfehlungen des Ausschusses hielten, vom Verfassungsausschuss des Parlaments scharf kritisiert wurden (Johansson 2003: 376–378). Zudem kann es bei Minderheitsregierungen riskant sein, die Ausschussmeinung zu übergehen, da schnell die Gefahr eines Misstrauensantrags droht. Der Einfluss, den der Ausschuss bisher ausüben konnte, wird daher vergleichsweise hoch eingeschätzt (vgl. Hegeland/Neuhold 2002; Hegeland 2001). Eine schwedische Besonderheit ist darüber hinaus, dass die zuständigen Ombudspersonen ebenfalls in die Erarbeitung der Positionen zu Richtlinienvorschlägen eingebunden werden (Interview S11: 212–254). Aus den hier untersuchten Fallstudien sind allerdings vier der sechs Richtlinien¹⁸ auf europäischer Ebene verhandelt worden, bevor Schweden EU-Mitglied war. Die beschriebenen Prozeduren trafen daher auf diese nicht zu. Es sind dafür aber besonders geeignete Fälle um festzustellen, ob die (fehlende) Beteiligung an den EU-Verhandlungen Auswirkungen auf die nachfolgenden Umsetzungsprozesse hat. Gleiches gilt für die vier Richtlinien in Finnland und Österreich.

Die Vorbereitung der Umsetzung von Richtlinien findet in Schweden vor allem in den Fachministerien statt. Je nach Gegenstandsbereich erfolgt die Umsetzung entweder per Gesetz (unter Einbindung des Parlaments), per Verordnung (verabschiedet durch die Regierung) oder durch eigens dafür zuständige Behörden, wie etwa im Bereich des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes am Arbeits-

18 Alle bis auf Elternurlaub und Teilzeit – diese sind allerdings nach dem eingangs beschriebenen Sozialpartnerverfahren ausgehandelt worden, was die Rolle der nationalen Regierung wiederum modifiziert. Denn in diesem Fall kann sie den Text des Abkommens nicht selbst verhandeln oder Änderungsvorschläge einbringen, sondern lediglich im Ganzen zustimmen oder ablehnen.

platz durch das Arbeitsmiljöverk.¹⁹ Auch Kollektivverträge sind nach Aussagen der schwedischen Interviewpartner im sozialpolitischen Bereich theoretisch als Umsetzungsinstrument denkbar. Schweden hat dazu in seinem Beitrittsvertrag eine spezielle Klausel ausgehandelt. Ob dieses Umsetzungsinstrument genutzt wurde und ob es zu mit Dänemark vergleichbaren Schwierigkeiten kam, betrachte ich im Anschluss sowie in den einzelnen Fallstudien.

3.2.1 Rückzug der Arbeitgeber aus dem Schwedischen Modell

Das Schwedische Modell der sozialpartnerschaftlichen Interessenvermittlung ist dem Dänischen Modell ähnlich, besitzt aber einige wichtige Unterschiede, insbesondere im arbeitsrechtlichen Bereich. Vergleichbar mit den dänischen Verhältnissen, zeichnet sich auch das schwedische Verbändesystem durch einen hohen Organisations- und Zentralisierungsgrad aus. Auf Arbeitgeberseite liegt die Organisationsdichte etwa bei 75, auf Gewerkschaftsseite bei 85 Prozent (Kjellberg 1999: 77; Jahn 2003: 114).²⁰ Einflussreichster Dachverband ist die Arbeitergewerkschaft LO (Landsorganisationen), die eng mit der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei (SAP) verbunden ist. Der zweitgrößte Gewerkschaftsbund ist die Angestelltengewerkschaft TCO (Tjänstemännens Centralorganisation), gefolgt von SACO/SR (Sveriges Akademikers Central Organisation/Statistjänstemännens Riksförbund), deren Mitglieder vor allem aus akademischen Berufsgruppen stammen. Der bedeutendste Arbeitgeberdachverband war lange Zeit der SAF (Svenska Arbetsgivareförening). Dieser wurde Anfang 2001 aufgelöst und mit dem Schwedischen Industrieverband (Sveriges Industriförbund, SI) verschmolzen. Seit dem 29. März 2001 gibt es eine neue Arbeitgeberdachorganisation, die Svenskt Näringsliv heißt (vgl. beispielsweise Berg 2001b).

Die Wurzeln des Schwedischen Modells liegen im Abkommen von Saltsjöbaden von 1938. Darin wurde ein historischer Kompromiss ausgehandelt, in dem Arbeitgeber und Gewerkschaften sich gegenseitig dazu verpflichteten, ihre Be-

19 Dies ist die schwedische Aufsichtsbehörde für den Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

20 Ein wichtiger Grund für den hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad liegt in Schweden, ähnlich wie in Dänemark, darin, dass der Staat gewerkschaftlich verwaltete Arbeitslosenkassen bezuschusst (Götz 2001: 390).

lange künftig einvernehmlich, einheitlich und ohne staatliche Intervention zu regeln. Daraus entwickelte sich die zentrale Machtkonzentration in den beiden Dachverbänden LO und SAF (Jahn 1999: 114; Hammerström/Nilsson 1998: 225–229). Autonome Sozialpartnerregulierung ist seitdem ein wichtiger Bestandteil des Schwedischen Modells. Darüber hinaus wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, die Sozialpartnerorganisationen in umfassender Weise in die staatliche Politikgestaltung einzubinden. Neben Exekutive, Legislative, Judikative und Presse sind die schwedischen Verbände als »fünfte Staatsmacht« bezeichnet worden (Henningsen 1990). Bis Anfang der 1990er Jahre waren die Sozialpartner – zusätzlich zu den engen informellen Kontakten, die vor allem zwischen LO und der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei bestanden – formal in zahlreichen öffentlichen Verwaltungsbehörden repräsentiert. Ein Großteil der schwedischen Politik wird zudem in Arbeitsgruppen und Kommissionen vorbereitet, in denen die Sozialpartner direkt repräsentiert sind. Dadurch können sie in privilegierter Stellung auf die Gesetzgebung Einfluss nehmen. In vergleichenden Korporatismusstudien wird Schweden folglich zu den Ländern mit starkem Korporatismus gezählt (vgl. den Überblick von Siaroff 1999). Ein wichtiger Unterschied zu Dänemark besteht darin, dass man in Schweden das Prinzip der Selbstregulierung durch die Sozialpartner in bestimmten arbeitsrechtlichen Bereichen bereits in den 1970er Jahren aufgab. Damals wurde in bedeutendem Umfang arbeitsrechtliche Gesetzgebung eingeführt, um den Gewerkschaftseinfluss auf die Produktionsbedingungen zu verbessern, nachdem in den frühen 1970er Jahren Arbeiterunruhen entstanden waren (Kjellberg 1999: 82).²¹ Anders als in Dänemark ist die Kombination von Mindestgesetzgebung und kollektivvertraglicher Regulierung dort bereits gängig.

Auch das Schwedische Modell hat seit Beginn der 1980er Jahre signifikante Veränderungen erfahren, so dass man zwischenzeitlich bereits sein Ende kommen sah. Aus heutiger Perspektive wird dies aber relativierter betrachtet.²² Be-

21 Die Gewerkschaften hatten damals von den Arbeitgebern gefordert, Regelungen über die Information und Konsultation der Arbeitnehmer und der Sicherheit am Arbeitsplatz in die Kollektivverträge aufzunehmen. Die Arbeitgeber lehnten dies jedoch ab, weswegen die Gewerkschaften vom Staat Gesetzgebung verlangten (Interview S12).

22 Auf die umfassende Forschungsliteratur zu diesem Thema kann an dieser Stelle nicht im Einzelnen eingegangen werden. Ich verweise daher exemplarisch auf die Überblicksdarstellungen von Kjellberg (1999), Hammerström/Nilsson (1998) sowie Dølvik/Martin (2000).

sonders einschneidend war die Aberkennung der Tarifführerschaft der Zentralverbände. Der schwedische Arbeitgeberverband SAF verfolgte eine starke Dezentralisierungsstrategie und zog sich im Laufe der 1980er Jahre immer mehr aus den zentralen Lohnverhandlungen mit LO zurück. Dies gipfelte 1990 in dem offiziellen Beschluss des SAF vom 2. Februar, nicht mehr an zentralen nationalen Tarifverhandlungen teilzunehmen. Wenngleich sich die These eines Zusammenbruchs des Schwedischen Modells bisher nicht bestätigt hat,²³ fiel der Trend zur Dezentralisierung der Industriellen Beziehungen, der in vielen westeuropäischen Ländern zu beobachten ist, in Schweden besonders stark aus (Thörnqvist 1999). Darüber hinaus fand ein Rückzug der Arbeitgeber aus den öffentlichen Verwaltungsgremien statt, was schließlich dazu führte, dass die bürgerliche Regierung die formale Einbindung der Sozialpartner 1992 ganz abschaffte. Kjellberg (1999: 93) erklärt das Verhalten der schwedischen Arbeitgeber wie folgt:

Withdrawal has given SAF more freedom to pursue its aims, particularly since one of its targets is the state apparatus itself ... The increased emphasis in influencing governments directly, rather than through state agencies, is closely related to the SAF's new political strategy. Its central principle is to intervene at a relatively early stage of the decision-making process in order to influence the policy agenda and avoid becoming a hostage to policies devised elsewhere.

In Interviews äußerten Arbeitgebervertreter, man habe kein Interesse mehr daran, als Teil des Staates betrachtet zu werden und öffentliche Aufgaben zu übernehmen (Interview S12). Auch die Verbindungen zwischen den Gewerkschaften und der SAP sind weniger selbstverständlich geworden. Man spricht daher von einer Entkorporisierung und der Zunahme von pluralistischen Lobbyingstrategien und netzwerkartigen Interessenvermittlungsmustern (Götz 2001).

Dennoch wäre es verfrüht, von einer Ablösung der korporatistischen durch pluralistische Interessenvermittlungsmuster zu sprechen. Hoefer (1996) kommt in einer der wenigen empirischen Untersuchungen für den Bereich Sozialpolitik zu dem Schluss, dass von »Entkorporisierung« keinesfalls gesprochen werden kann. Dies bestätigte sich auch für den von mir untersuchten arbeitsrechtlichen

23 Noch immer finden die wichtigsten Verhandlungen (zwar nicht mehr auf nationaler, aber) auf sektoraler Ebene statt. Einen Wechsel hin zu vollständig dezentralisierten Tarifverhandlungen auf Betriebsebene, der von Seiten der Arbeitgeber angestrebt wurde, konnten die Gewerkschaften erfolgreich verhindern (Kjellberg 1999: 88).

Bereich sowie den Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Interviews S6: 73–152, S8: 893–908, S2: 120–190). Nach wie vor sind die großen Verbände in den Kommissionen und Arbeitsgruppen zur Gesetzesvorbereitung präsent. Auch wenn die Verbände nicht mehr *formal* in den Verwaltungsbehörden vertreten sind, so können sie doch durch personelle Verflechtung weiterhin einen gewissen Einfluss nehmen. In Teilbereichen setzte sich die Repräsentation sogar fort oder wurde wieder eingeführt, indem tripartistische Beratungsgremien geschaffen wurden. Dies war beispielsweise beim Amt für Arbeitsmarktfragen AMS (Arbetsmarknadsstyrelsen) sowie der Behörde für Sicherheits- und Gesundheitsschutz (Arbetsmiljöverket) der Fall (vgl. auch Kjellberg 1999: 94; Götz 2001: 396).

3.2.2 Schützt der EU-Beitrittsvertrag die schwedische Sozialpartnerautonomie?

Wie in den anderen skandinavischen Mitgliedstaaten ist in Schweden die Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung von EU-Entscheidungen vergleichsweise weit gehend (Konzertierung). Sie werden um ihre Stellungnahmen gebeten, es gibt regelmäßige Treffen zwischen Beamten des federführenden Ministeriums und den Sozialpartnern, häufig werden spezielle Arbeitsgruppen gebildet, an denen die Sozialpartner teilhaben, um über die schwedische Verhandlungsposition im Ministerrat zu beraten (Interviews S11: 212–254, S10: 488–500, S6: 48–71).

Bei der Umsetzung von Richtlinien hängt die Sozialpartnereinbindung stark vom Gegenstand der Richtlinie ab, denn dieser bestimmt auch, auf welches Umsetzungsinstrument zurückgegriffen wird (Interview S11: 212–254). Bei Gesetzgebung, insbesondere im sozialpolitischen und arbeitsrechtlichen Bereich, werden die Sozialpartner konsultiert und nehmen gegebenenfalls an tripartistischen Arbeitsgruppen teil. Auch in die Ausarbeitung von Verordnungen durch das Arbetsmiljöverket werden die Sozialpartner einbezogen. Im Regelfall gibt es Arbeitsgruppen, zu denen diese eingeladen werden. Nachdem ein erster Vorschlag ausgearbeitet ist, findet zudem ein Hearing statt, bei dem eine größere Anzahl von Interessenorganisationen Stellung beziehen kann. Im Anschluss daran werden die Sozialpartner noch einmal konsultiert, bevor es zur Verabschiedung der Verordnung durch den Aufsichtsrat der Arbeitsschutzbehörde kommt (Interview S2: 120–190).

Ebenso wie in Dänemark stellte sich in Schweden vor dem EU-Beitritt die Frage: Was passiert, wenn europäische Sozialpolitikrichtlinien künftig in Bereiche eingreifen, die in Schweden autonom durch die Sozialpartner geregelt werden? Reichen Kollektivverträge als Umsetzungsinstrument aus oder muss dann zu Gesetzgebung gegriffen werden? Die mögliche Bandbreite solcher Fälle ist in Schweden zwar geringer als in Dänemark, da in den 1970er Jahren bereits arbeitsrechtliche Gesetzgebung eingeführt wurde. Dennoch sorgte man sich im Vorfeld darum, dass sich der EU-Beitritt negativ auf das Schwedische Modell auswirken würde. Daher erwirkte man im Beitrittsvertrag die folgende Klausel:

In einem Briefwechsel zwischen dem Königreich Schweden und der Kommission, der der Zusammenfassung der Schlussfolgerung der fünften Tagung der Konferenz auf Ministerebene (CONF-S/81/93) beigelegt ist, erhielt das Königreich Schweden Zusicherungen in Bezug auf die schwedische Praxis in Arbeitsmarktangelegenheiten und insbesondere das System der Festlegung von Arbeitsbedingungen in Tarifverträgen zwischen den Sozialpartnern.²⁴

Der genannte Briefwechsel aus dem Jahr 1993 zwischen der schwedischen Regierung und dem damaligen Kommissar Pádraig Flynn beinhaltet eine Anfrage Schwedens, welche Auswirkungen nach Meinung der Kommission der Maastrichter Vertrag auf die schwedische Tradition haben würde, Arbeitsbedingungen in Kollektivverträgen zu regeln, sowie die Bitte, zur Eignung schwedischer Kollektivverträge als Umsetzungsinstrument von EU-Richtlinien Stellung zu beziehen. Die Antwort des Kommissars verweist zunächst darauf, dass Artikel 2 Absatz 6 des Maastrichter Sozialabkommen vorsieht, dass dieses nicht auf Arbeitsentgelte, das Koalitionsrecht, das Streikrecht und das Aussperrungsrecht anzuwenden sei. Zentrale Kernbereiche sozialpartnerschaftlicher Kompetenz blieben davon also unberührt. Zur Umsetzung von arbeitsrechtlichen Richtlinien, welche in den Geltungsbereich des EG-Vertrags fallen, schreibt er:

[I]t goes without saying, if directives ... are adopted, then duly notified collective agreements at national level would be one way in which to implement them. And Sweden would most probably choose this way of implementation as allowed for in Article 2(4). Non-compliance by firms or individuals could in this case be solved notably by recourse to the normal procedures

24 Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und der Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge, Schlussakte III., Sonstige Erklärungen – J. Erklärungen des Königreichs Schweden, 46. Amtsblatt Nr. C 241 vom 29/08/1994, 397.

in effect on the Swedish labour market. Only in the last resort, and as a safety value, might national legislation have to be envisaged. (Rat der Europäischen Union 1994: 10)

In Schweden wurde dies als Zusage dafür interpretiert, das nationale Modell beibehalten zu können (Interview S11: 177–210, S3: 350–392), obwohl sich die Kommission mit dem letzten Satz eine Hintertür offen hielt. Wie ich im Folgenden ausführen werde, wurde dies in Schweden (anders als in Dänemark) bisher noch nicht auf die Probe gestellt. In zwei Fällen (Elternurlaub und Teilzeit) wäre es beinahe geschehen, dort entschied man sich aus noch zu erläuternden Gründen letztlich aber dafür, per Gesetz umzusetzen. Vom Prinzip her gilt hier jedoch dasselbe Problem wie im dänischen Fall: Können Kollektivverträge (vor dem Hintergrund entsprechender EuGH-Urteile, siehe Kapitel 4) eine ausreichende Abdeckung der Arbeitnehmerschaft gewährleisten oder nicht?

3.3 Finnland

Die finnische Entscheidung zum Beitritt wurde von einem breiten Konsens der politischen Eliten, Interessenorganisationen und Bevölkerung getragen. Im Vergleich zu den skandinavischen Nachbarländern Dänemark und Schweden, die einer weiteren Vertiefung der europäischen Integration reserviert gegenüberstehen, zeigte sich Finnland diesbezüglich in den ersten Jahren seiner Mitgliedschaft sehr aufgeschlossen. Im Gegensatz zu Schweden und Dänemark war Finnland auch von Beginn an Teilnehmer an der Währungsunion und wird zu den Integrationsbefürwortern und -förderern gezählt (Stubb et al. 2001).

Das politische System Finnlands lässt sich formal in die Reihe der »semi-präsidentiellen« (Duverger 1980) Demokratien einordnen. Es hat verschiedene Entwicklungsphasen durchlaufen, in denen die Machtbalance zwischen dem direkt gewählten Präsidenten und der Regierung unterschiedlich gewichtet war. Deren Ausprägung war nicht zuletzt davon abhängig, wie das Amt von den einzelnen Präsidentenpersönlichkeiten ausgefüllt wurde. Vor allem Urho Kekkonen (Agrarunion/Zentrumspartei²⁵) hatte es während seiner langen Amtszeit von 1956 bis 1981 verstanden, seine Machtposition zu Lasten des Parlamentes und

25 KESK (Suomen Keskusta). Diese hieß bis 1965 Argarunion.

der Regierung auszubauen. Dementsprechend schätzte Duverger (1980: 165–166) die Macht des finnischen Präsidenten im Jahr 1980 noch höher ein als die des französischen. Kekkonens Nachfolger Mauno Koivisto (1982–1994, SDP²⁶) übte sein Amt bereits zurückhaltender aus. Hinzu kam eine im März 2000 in Kraft getretene Verfassungsreform, die neben einer Zusammenführung verschiedener Texte mit Verfassungsrang in einer Verfassung eine Neuordnung der Kompetenzen im Sinne einer stärkeren Parlamentarisierung vorsah. Der Präsident musste dabei Teile seiner innenpolitischen Befugnisse an das Parlament abtreten und auch außenpolitisch wurden seine Kompetenzen eingeschränkt (vgl. im Detail Nousiainen 2001). In der Literatur spricht man daher bereits vom Wandel zu einem parlamentarischen System oder zur »ceremonical presidency« (Arter 1999: 64), bei dem der Präsident im Wesentlichen als repräsentatives Staatsoberhaupt fungiert. Trotz der Verfassungsreform ist das finnische Präsidentenamt noch immer direkt vom Volk legitimiert und genießt ein hohes Maß an Popularität. Es kann also auch in Zukunft stark von der Person der Amtsträger oder -trägerinnen abhängen, ob es mehr Kompetenzspannungen gibt, als dies in einer rein parlamentarischen Exekutive der Fall ist (Paloheimo 2001: 103–105).

Die Stellung der Regierung in Finnland entwickelte sich quasi spiegelbildlich zur Stellung des Präsidenten. Während noch Ende der 1980er Jahre David Arter zu dem Schluss kam: »Legislative authority is vested in the president and parliament, and the foremost duty of the government is to execute presidential decisions« (Arter 1987: 50), wurde die Position der Regierung insbesondere durch die Verfassungsreform beachtlich gestärkt.²⁷ Das finnische Parlament (Eduskunta) ist ein Einkammerparlament. Obwohl das Land traditionell Provinz- und Regionalstrukturen besitzt, wird es wie alle skandinavischen EU-Mitgliedstaaten zu den unitarischen Ländern gezählt. Dabei gelten gewisse Sonderregelungen für Gebiete, denen (weitgehende) regionale Autonomie zugesprochen wurde. In Dänemark sind dies Grönland und die Färöer, in Finnland die Ålandinseln (ausführlicher dazu Bergmann-Winberg 2000).²⁸

Bereits mit dem Beitritt Finnlands zum Europäischen Wirtschaftsraum 1994 wurde das damalige finnische Verfassungsgesetz (Hallitusmuoto) ergänzt, um die

26 Sozialdemokratische Partei (Suomen Sosialidemokraattinen Puolue).

27 Ausführlich zu den Regierungen Finnlands im Untersuchungszeitraum vgl. Leiber (2003).

28 Bei den folgenden Untersuchungen zur Umsetzung der arbeitsrechtlichen Richtlinie können eventuelle Sonderregelungen für diese Gebiete allerdings nicht berücksichtigt werden.

künftigen Zuständigkeiten in EU-Fragen zwischen dem Präsidenten und dem Staatsrat²⁹ zu regeln. Da der finnische Präsident gewichtige Befugnisse im außenpolitischen Bereich hat, sollte sichergestellt werden, dass die zur innenpolitischen Sphäre zählenden EU-Angelegenheiten mit dem Beitritt nicht per se in den Kompetenzbereich des Präsidenten transferiert werden. Mit den jüngsten Verfassungsänderungen wurde die Rolle des Staatsrates als zentrales Entscheidungsgremium in EU-Fragen weiter ausgebaut. Der Präsident ist also im Wesentlichen zuständig für die EU-Außenpolitik im engeren Sinne, nämlich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Seit der Verfassungsreform vom Frühjahr 2000 muss diese sogar mit dem Staatsrat koordiniert werden (Tiilikainen 2003).

Bei der Vorbereitung und Aushandlung europäischer Richtlinien obliegt auch in Finnland ein erheblicher Teil der Verantwortung den einzelnen Fachministerien und deren themenspezifischen Arbeitsgruppen. Darüber hinaus wurden seit dem Beitritt neue interministerielle Koordinationsgremien geschaffen, insbesondere der Ausschuss für EU-Angelegenheiten und das EU-Sekretariat. Die Vorbereitung der finnischen Positionen für EU-Verhandlungsprozesse beginnt also in den Arbeitsgruppen der Ministerien, die dann vom Ausschuss für EU-Angelegenheiten – zusammengesetzt aus den hochrangigsten Beamten jedes Ministeriums – verfeinert wird. Danach geht der Entwurf weiter an den EU-Ausschuss des Kabinetts, das heißt den Regierungschef und jene Minister, in deren Zuständigkeitsbereich die Richtlinie fällt. Überwacht wird dieser ganze Prozess schließlich vom EU-Sekretariat, das seit Anfang 2000 vom Außenministerium zum Amt des Ministerpräsidenten verlagert wurde (Jääskinen 1999: 413–416; Stubb et al. 2001: 306–307). Das Parlament ist an diesem Prozess vergleichsweise stark beteiligt. Dies war in Finnland ein zentrales Anliegen vor dem EU-Beitritt gewesen und wurde explizit per Verfassungsänderung festgelegt. Die Regierung ist demnach verpflichtet, die zuständigen Parlamentsausschüsse zu allen wichtigen Fragen auf der europäischen Agenda rechtzeitig zu konsultieren. Die Stellungnahmen des Parlaments sind zwar nicht rechtlich, wohl aber politisch hochgradig verbindlich (Jääskinen 1999: 415; Auffermann 2003: 195).

Hinsichtlich der Umsetzung von EU-Richtlinien liegt auch in Finnland die Hauptzuständigkeit bei den Fachministerien, im arbeitsrechtlichen Bereich er-

29 Der Begriff Staatsrat bezieht sich in der Regel auf die Regierung, also den Ministerpräsidenten und die Minister. Er kann jedoch ebenfalls den Präsidenten umschließen, der an einem Teil der Staatsratssitzungen teilnimmt und diese dann leitet (Auffermann 2003: 198).

folgt sie in der Regel per Gesetzesänderung (Interview FIN9: 90–112). Das Außenministerium ist im Anschluss daran vor allem für die Notifizierung gegenüber der Europäischen Kommission verantwortlich (Stubbs et al. 2001: 307).

3.3.1 Weitgehend stabile tripartistische Konzertierung ...

Finnland entwickelte erst vergleichsweise spät korporatistische Strukturen skandinavischen Stils, die sich dann (zumindest bisher) jedoch als besonders stabil erwiesen. Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zum Ende der 1960er Jahre standen Staat und Verbände, insbesondere die Gewerkschaften, zunächst »zwischen Kooperation und Konflikt« (Lappalainen/Siisiäinen 2001: 113). In dieser Phase war man zwar auf der Suche nach einem stabilen Verhältnis zwischen den Interessenverbänden der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und dem Staat. Je nachdem welche Regierung an der Macht war, kam es jedoch immer wieder zu partei- und verbandspolitischen Konflikten (ausführlich dazu Lappalainen/Siisiäinen: 113–116). Eine wichtige Wende in der Zusammenarbeit von Staat, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften wurde im Jahre 1968 mit einer konzertierten Aktion der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände, des Bauernverbandes und des Staats eingeläutet. In deren Folge wurde zwischen den genannten Parteien ein Stabilitätspakt geschlossen, der die Anbindung der Lohn- und Gehaltserhöhungen sowie der staatlichen Landwirtschaftssubventionen an die staatliche Steuer-, Beschäftigungs-, Preis-, Wohnungs- und Sozialpolitik vorsah. Das darin praktizierte System einkommenspolitischer Aushandlung stabilisierte sich und wurde in den folgenden Jahren für das finnische Modell der Arbeitsbeziehungen prägend.

Aus diesem einkommenspolitischen Abkommen entwickelt sich in Finnland in den darauf folgenden Jahrzehnten ein Arbeitsbeziehungssystem, das durch einen im internationalen Vergleich sehr hohen Zentralisierungsgrad gekennzeichnet ist. Es besitzt zudem ein erhebliches Ausmaß an Konzertierung zwischen Staat und Sozialpartnern in verschiedenen tripartistischen Gremien wie etwa dem Wirtschaftsrat, dem Beschäftigungsausschuss, dem Regionalen Beschäftigungsausschuss und dem Einkommenspolitik-Informationsausschuss (vgl. im Detail Kauppinen 1999). Im Verlauf der letzten dreißig Jahre ist in Finnland also sowohl ein System der Konzertierung über wichtige makroökonomische Parameter wie Löhne und Steuern entstanden als auch ein dichtes Netzwerk des politischen Austausches zwischen Staat und Sozialpartnern in gesetzessvorbe-

reitenden Ausschüssen, Konferenzen oder über parteipolitische Verbindungen (Lilja 1998: 171).

Auf Arbeitnehmerseite lassen sich in Finnland drei große Gewerkschaftsdachverbände ausmachen. Der größte davon ist die SAK³⁰, zu deren wichtigsten Mitgliedsgewerkschaften Arbeiter der Metall-, Transport-, Bau- und Einzelhandelsbranche sowie Arbeiter und Angestellte der Kommunen gehören. Der zweitgrößte Dachverband ist die STTK³¹, welche vor allem Bedienstete des Gesundheitswesens (Ärzte ausgenommen), des niederen Managements, Techniker und Ingenieure repräsentiert. AKAVA³² schließlich ist der Gewerkschaftsbund der akademischen Arbeitnehmer wie Lehrer, Architekten oder allgemeiner Berufe mit höherem Bildungsabschluss. Auf der Arbeitgeberseite dominieren im privaten Sektor die beiden Spitzenverbände TT³³, der hauptsächlich das produzierende, Bau- und Transportgewerbe vertritt, und PT³⁴, der vor allem für den Einzelhandels- und Sektorservice zuständig ist.

Ähnlich wie in den anderen skandinavischen Ländern geriet auch in Finnland das System zentralisierter Lohnverhandlungen seit Ende der 1980er Jahre in eine Krise. Die zunehmende wirtschaftliche Internationalisierung sowie die tiefe ökonomische Rezession, von der Finnland nach dem Zusammenbruch der sowjetischen Wirtschaft heimgesucht wurde, verstärkten die Rufe nach Dezentralisierung. Eine drastische Trendwende, wie sie etwa in Schweden stattfand, lässt sich bisher allerdings nicht erkennen. Es gibt zwar Tendenzen, den Spielraum für Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene zu stärken. Noch wurden Vereinbarungen auf nationaler beziehungsweise sektoraler Ebene von den Arbeitgebern jedoch nicht grundsätzlich in Frage gestellt (Lilja 1998). Im Gegenteil, auch in den 1990er Jahren gab es eine Reihe umfassender makroökonomischer Sozialer Pakte in Finnland, um mit der ökonomischen Krise und den Herausforderungen der weiteren wirtschaftlichen Integration in die EU (Beitritt zur Währungsunion) fertig zu werden (Kauppinen 2000).

30 Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (Zentralorganisation der Finnischen Gewerkschaften).

31 Toimihenkilökeskusjärjestö (Zentralorganisation der Angestelltengewerkschaften Finnlands).

32 Akateemisten Valtuuskunta (Bund der Akademikergewerkschaften).

33 Teollisuus ja Työnantajat (Finnischer Industrie- und Arbeitgeberverband).

34 Palvelutyönantajat (Arbeitgeberverband der Serviceindustrien).

Die Einbindung der Sozialpartner in die arbeitsrechtliche Regulierung beruht in Finnland auf einer Kombination von arbeitsrechtlicher Gesetzgebung (in deren Ausarbeitung die Sozialpartner über Arbeitsgruppen und Ausschüsse eingebunden sind) mit der tarifvertraglichen Aushandlung von Arbeitsbedingungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die gesetzliche Regelung bildet dabei meist den Rahmen, von dem jedoch häufig abgewichen werden kann, wenn in Tarifverträgen auf nationaler oder sektoraler Ebene andere Bedingungen vereinbart werden (Interview FIN5: 611–640; Bruun 2000).

3.3.2 ... auch in der Vorbereitung und Umsetzung von EU-Richtlinien

Die Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung der nationalen Position zu einem europäischen Richtlinienprojekt erfolgt in Finnland in einer fest institutionalisierten Weise. Der oben genannte Ausschuss für EU-Angelegenheiten besteht aus etwa 30 Unterausschüssen, die nach Themenbereichen gruppiert sind. Ein Unterausschuss ist der Ausschuss für arbeitsrechtliche Angelegenheiten. Dieser tagt wöchentlich zu festen Zeiten (Interviews FIN1: 78–96, FIN9: 38–57). Generell werden in diesen Ausschüssen die auf europäischer Ebene anstehenden Projekte gemeinsam mit den Sozialpartnerorganisationen ausgehandelt. Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Ministerialbeamten in bestimmten Fällen ergänzend die Expertenmeinung weiterer Interessengruppen hinzuziehen, so sind diese regelmäßigen Koordinationstreffen auf den engen Kreis der Sozialpartnerorganisationen begrenzt (Interview FIN6: 761–765). In letzter Konsequenz entscheiden dabei zwar die Regierungsvertreter, doch ist die Abstimmung in diesen Gremien sehr weit gehend und darauf angelegt, einen Konsens zwischen den Parteien zu erzielen (Interviews FIN3: 550–631, 633–679). Somit lässt sich die Sozialpartnereinbindung in die EU-Entscheidungsvorbereitung in Finnland in die Kategorie der tripartistischen Konzertierung einordnen. Gleiches gilt entsprechend für die Einbindung in die Richtlinienumsetzung: Die Regierung berät mit den Sozialpartnern in tripartistischen Ausschüssen, bevor der Entwurf für ein Umsetzungsgesetz das parlamentarische Verfahren durchläuft oder – falls zu einer Verordnung als Umsetzungsinstrument gegriffen wird – bevor diese ausgearbeitet wird: »The ministry, they are writing the proposal. But they are acting together with the social partners and it often takes quite a long time, 20, 30 meetings through the year, actually, they are writing the draft together« (Interview FIN2: 284–291, zur Sozialpartnereinbindung in die

Ausarbeitung von Verordnungen FIN2: 217–235). Im Falle Finnlands bleibt die Sozialpartnereinbindung in die Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien also nicht hinter der Sozialpartnereinbindung in nationale Gesetzgebung zurück. Konflikte mit dem vorherrschenden sozialpartnerschaftlichen Modell wie in Dänemark und Schweden traten ebenfalls nicht auf.

3.4 Österreich

Das Verhältnis zwischen der EU und dem 1995 hinzugekommenen Mitglied Österreich wird in der Literatur als »ambivalent« charakterisiert (Höll et al. 2003: 337–340). Lange Zeit galt eine EU-Mitgliedschaft in Österreich als unvereinbar mit dem Prinzip der außenpolitischen Neutralität des Landes. Das Thema kam daher erst Mitte der 1980er Jahre auf die Tagesordnung. Ein signifikanter Anteil der Bevölkerung war zunächst gegen einen Beitritt. Diese Stimmung hielt auch noch an, als wichtige Teile der politischen Elite bereits einen Meinungsumschwung vollzogen hatten und seit Ende der 1980er Jahre das Land an den Beitritt heranzuführen begannen. Dennoch hat schließlich im Referendum vom Juni 1994 eine überraschend große Mehrheit von 66,6 Prozent (bei einer Beteiligung von 82,3 Prozent) der EU-Mitgliedschaft zugestimmt.

Das politische System Österreichs besitzt einen direkt vom Volk gewählten Präsidenten. Dennoch wird das Land in der vergleichenden Politikwissenschaft in der Regel als parlamentarisches System (im engeren Sinne) eingestuft. Denn faktisch funktioniert es wie ein solches, auch wenn es formal die Charakteristika eines »semi-präsidentiellen« Systems (Duverger 1980) besitzt. In der politischen Praxis seit 1945 haben alle sieben amtierenden Bundespräsidenten ihr Amt unter Selbstbeschränkung und »Rollenverzicht« (Welan 1992) in den Fragen der Regierungsbildung und der Außenpolitik ausgeübt. Der Präsident fungiert de facto als überparteilicher Repräsentant des Landes und »Autorität in Reserve« (Müller 1999, Übers. d. Verfasserin) für politische Krisensituationen.

Die politische Macht konzentriert sich somit vor allem in den Händen des Regierungschefs (Bundeskanzler) und seiner Minister, die dem Parlament verantwortlich sind. Charakteristisch für Österreich nach 1945 sind dabei insbesondere die langen Zeiträume, in denen das Land durch eine Große Koalition zwischen der sozialdemokratischen SPÖ (Sozialdemokratische Partei Österreichs) und der christlich-sozialen ÖVP (Österreichische Volkspartei) regiert

wurde. Diese Tatsache trug wesentlich dazu bei, dass sich in Österreich eine politische Kultur entwickelte, die gleichsam als Musterbeispiel einer »Konkordanzdemokratie« (Lehmbruch 1967; Lijphart 1977) galt. Der Regierungsantritt der Mitte-Rechts-Regierung von ÖVP und FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs) im Jahr 2000 stellte daher einen bemerkenswerten Einschnitt für das Land dar. Zum einen ging von 1987 bis 2000 eine sehr lange Phase voran, in der Österreich durchgängig von einer Großen Koalition regiert wurde. Zum anderen war die FPÖ erstmalig nach ihrer rechtspopulistischen Wende an einer Regierung auf Bundesebene beteiligt. Das österreichische Parlament besteht aus zwei Kammern, dem direkt gewählten Nationalrat und einer Länderkammer (dem Bundesrat), der von den Länderparlamenten entsprechend dem dort vorhandenen Kräfteverhältnis der Parteien besetzt wird. Die Kompetenzen des Bundesrates sind jedoch sehr schwach. Man spricht daher von einem unechten Zweikammersystem oder von einer de facto bedeutungslosen Zweiten Kammer (»insignificant bicameralism«, Lijphart 1984: 100). Denn es müssen in Österreich zwar alle Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates auch dem Bundesrat vorgelegt werden, ihm kommt dabei jedoch nur ein suspensives Veto zu (Fallend 2000).

Österreich ist ein Föderalstaat, der sich in neun Bundesländer gliedert. Es gibt vier Typen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern: (1) Gesetzgebung durch den Bund, Vollzug durch den Bund; (2) Gesetzgebung durch den Bund, Vollzug durch die Länder; (3) Grundsatzgesetzgebung durch den Bund, Ausführungsgesetzgebung und Vollzug durch die Länder; (4) Gesetzgebung durch die Länder, Vollzug durch die Länder (Gamper 2000: 253). Was die Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft angeht, so fällt der hier untersuchte Bereich des Arbeitsrechts ausschließlich in die legislative Zuständigkeit des Bundes. Für die Regelung arbeitsrechtlicher Fragen der Bediensteten in Ländern und Kommunen ist dagegen die Landesgesetzgebung zuständig.

Für jede Angelegenheit, die auf der EU-Ebene behandelt wird, wählt man in Österreich ein federführendes Ministerium aus. Die Entscheidung darüber richtet sich danach, aus welchem Etat die Hauptkosten der europäischen Maßnahme getragen werden müssen. Die Grundzüge für die Koordination von EU-Fragen wurden 1994 zwischen ÖVP und SPÖ im so genannten Europaabkommen festgelegt. Auf ein Europaministerium konnte man sich damals nicht einigen, da beide Parteien gerne ihren Einfluss bezüglich europäischer Sachverhalte ausgedehnt hätten. Der auf Proporz ausgerichteten Tradition entsprechend, handelten die Koalitionspartner schließlich aus, die Koordination von EU-Politik gemeinsam in die Hände des Kanzleramtes (vormals dominiert durch die Sozialdemo-

kraten) und des Außenministeriums (ehemals ÖVP-Terrain) zu legen (Müller 2000). Einmal in der Woche finden Sitzungen statt, in denen die Regierung Österreichs Positionen für die kommenden EU-Ministerratsitzungen diskutiert. »Im Großen und Ganzen« funktionieren diese Verfahren »ziemlich gut« (Müller 2000: 204, Übers. d. Verfasserin). Auch die erste Ratspräsidentschaft Österreichs in der zweiten Hälfte des Jahres 1998 wird als Erfolg angesehen. Speziell zu diesem Zweck wurden weitere Koordinationsstrukturen zwischen den Ministerien geschaffen. Insgesamt galt die österreichische Präsidentschaft als administrativ sehr gut vorbereitet (Höll et al. 2003: 346).

Dem österreichischen Parlament wurden im Zuge des Beitritts sehr weit gehende, sogar in der Verfassung verankerte Beteiligungsrechte gewährt. Laut Verfassungsänderung vom Dezember 1994 ist die Regierung dazu verpflichtet, das Parlament über alle EU-Initiativen zu informieren. Die Stellungnahmen des zuständigen Parlamentsausschusses sind für die Regierung bindend. Ausnahmen davon sind lediglich möglich, falls zwingende integrationspolitische Gründe dies erfordern (Höll et al. 2003: 343). Was die *verfassungsrechtlichen* Kompetenzen des Parlaments in EU-Fragen angeht, gehen diese in Österreich also weiter als in vielen anderen Mitgliedstaaten. Für die Praxis muss dieses Bild jedoch relativiert werden. Bisherige Analysen zeigen, dass das Parlament die damit verbundene Arbeitslast häufig nicht bewältigen kann. Das Parlament gilt in Österreich daher auch als einer der Verlierer des europäischen Einigungsprozesses (Müller 2000: 221).

Ein ähnliches Bild lässt sich für die Beteiligung der Bundesländer in EU-Fragen zeichnen. Auch diesen wurde im Rahmen der Verfassungsänderung von 1994 bemerkenswerte Beteiligungsrechte garantiert. Die Regierung muss die Länder über alle anstehenden EU-Projekte informieren, die deren Kompetenzbereich betreffen. Die Länder können dazu Stellung nehmen. Bei einem einstimmigen Votum der Länder ist dieses für die Regierung bindend, es sei denn es liegen wiederum zwingende integrationspolitische Gründe dagegen vor. In der Praxis stellt das Einstimmigkeitserfordernis jedoch eine hohe Hürde dar. Daher kamen bindende Stellungnahmen bisher nur sehr selten zu Stande (vgl. Falkner 2001: 7).

Die Stellung des Präsidenten wurde in Österreich entgegen mancher Erwartungen im Zuge des EU-Beitritts nicht wesentlich verändert. Nach einer kurzfristigen Auseinandersetzung im Jahr 1995 zwischen dem Bundespräsidenten Klestil und dem Kanzler Vranitzky darüber, wer das Land künftig bei den Zusammenreffen des Europäischen Rates repräsentieren soll, lenkte Klestil schließlich ein. Der Bundespräsident ist in EU-Fragen somit kaum von Bedeutung.

Was die Umsetzung europäischer Richtlinien betrifft, so erfolgt diese (parallel zu den nationalen Reformprojekten) in der Regel über Gesetzesänderungen. Eine extensive Tradition der Richtlinienumsetzung über Regierungsdekrete, wie dies beispielsweise in einigen südeuropäischen Mitgliedstaaten der Fall ist, gibt es in Österreich nicht. Die Gesetze zur Richtlinienumsetzung durchlaufen somit das normale Gesetzgebungsverfahren. Der Umsetzungsvorschlag wird dabei vom federführenden Ministerium – gegebenenfalls in Absprache mit anderen Ministerien, deren Kompetenzbereich betroffen ist – ausgearbeitet und noch im vorparlamentarischen Raum vergleichsweise eng mit den Sozialpartnern abgestimmt.

3.4.1 Der Bruch mit der traditionellen Sozialpartnerschaft ...

Österreich zählte lange zu den klassischen korporatistischen Ländern und den Spitzenreitern vergleichender Korporatismusskalen.³⁵ Sowohl die strukturelle (Organisationsstruktur der Interessengruppen) als auch die prozedurale (Einbindung der Verbände in den Politikprozess) Komponente von Korporatismus war stark ausgeprägt. Noch immer beruht das österreichische Interessenvermittlungssystem auf einer kleinen Anzahl zentralisierter Interessenorganisationen mit privilegiertem Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen. Es besitzt zudem eine Besonderheit, die außer in Österreich nur noch in einem anderen EU-Mitgliedsland, in Luxemburg, vorkommt: ein System zentralisierter Berufskammern (beispielsweise die Wirtschaftskammer, Arbeiterkammer, Landwirtschaftskammer etc.), in denen eine gesetzliche Pflichtmitgliedschaft besteht.³⁶ Daneben zählen zu den »freien« Interessenverbänden (ohne Pflichtmitgliedschaft) der Gewerkschaftsdachverband mit Monopolstellung ÖGB (Österreichischer Gewerkschaftsbund) sowie die Vereinigung Österreichischer Industrieller (VÖI).

Der Begriff Sozialpartnerschaft wurde am Beispiel Österreichs geprägt, denn er gehört zu den besonderen Mustern der österreichischen Politikgestaltung nach dem Zweiten Weltkrieg. Charakteristisch dafür sind vor allem die umfassenden politischen Mitentscheidungskompetenzen der Sozialpartnerorganisationen. Zu

35 Alle 23 Korporatismusstudien, die Siaroff (1999) vergleicht, ordnen Österreich in die jeweils höchstmögliche Kategorie (im Sinne des stärksten Korporatismusgrades) ein.

36 Auf *subnationaler* Ebene gibt es ein solches Kammersystem beispielsweise auch im Saarland.

den Sozialpartnern in Österreich zählen die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern (PRÄKO) auf der Arbeitgeberseite sowie die Bundesarbeitskammer (BAK) und der ÖGB seitens der Arbeitnehmer. Die Kammern und Verbände sind dabei durch eine Vielzahl von Personalunionen eng verflochten. Sie stehen nicht in einem Konkurrenzverhältnis zueinander; im Gegenteil, sie führen eine Art »siamesisches Zwillingdasein« (Interview A7: 1–43) und profitieren von gegenseitiger Unterstützung (vgl. etwa Traxler 1999b: 15, 1999a: 239; Karlhofer 2001: 341).

Die Sozialpartner wirken in Österreich auf verschiedenen Ebenen an der Politikgestaltung mit. In der 1957 gegründeten Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen wurde lange Jahre auf freiwilliger, rechtlich unverbindlicher Basis die Lohnpolitik und Preisentwicklung Österreichs koordiniert. Seit Anfang der 1990er Jahre verlor das Gremium allerdings zunehmend an Bedeutung. Nicht zuletzt auf Grund der österreichischen Hinwendung zur EG war diese Art der Preiskontrolle nicht mehr praktikabel (Pelinka 2003: 542). Man plante zwar ursprünglich ein neues Aufgabenprofil für die Kommission (Falkner 1993b: 99). Inzwischen sei diese, so Emmerich Tálos, aber »zu einer kaum mehr einberufenen wirtschaftspolitischen Plauderstunde verkommen« (zitiert nach FAZ 2001: 20).

Parallel dazu fand bis zum Ende der 1990er Jahre eine intensive Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern und Staat in einer Vielzahl formeller Ausschüsse und Arbeitsgruppen oder aber auf informellem Weg statt. Denn die personelle Verflechtung zwischen den politischen Parteien und Sozialpartnerorganisationen ist in Österreich ebenfalls sehr eng. Den Kammern steht ein formelles Begutachtungsrecht zu jedem Gesetzesvorschlag zu. Die Gutachten sind für Regierung und Parlament nicht bindend, garantieren aber formal die Möglichkeit für die Sozialpartner, zu allen Gesetzesprojekten Stellung zu nehmen. Sehr häufig wurde aber ohnehin bereits im vorparlamentarischen Raum eine sehr enge Abstimmung zwischen der Regierung und den Sozialpartnern praktiziert. Nicht selten gründete sich ein Gesetzesentwurf auf ein bipartistisch oder tripartistisch ausgehandeltes Abkommen. Nachdem sich (die Regierung und) die Sozialpartner einmal auf einen Kompromiss geeinigt hatten, war dieser nicht mehr leicht zu übergehen und wurde vom Parlament häufig »durchgewunken«.³⁷

37 Für einen detaillierten Überblick über die Formen der österreichischen Sozialpartnereinbindung in die Gesetzgebung unterschiedlicher Politikfelder vgl. Tálos und Kittel (2001).

Der Regierungswechsel im Jahr 2000 wird allerdings als einschneidende Trendwende für die österreichische Sozialpartnerschaft angesehen. Im Bereich der *Tarifverhandlungen* funktioniert auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern noch vergleichsweise gut.³⁸ Die Kooperation im Bereich der *Mitwirkung an der öffentlichen Politikgestaltung* verlor jedoch stark an Bedeutung. Anzeichen dafür sind nicht erst seit der ÖVP-FPÖ-Koalition, sondern bereits in den frühen 1990ern sichtbar gewesen. Mit der Mitte-Rechts-Regierung hatte der Funktionsverlust der Sozialpartnerschaft jedoch seinen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Die schwarz-blaue Regierung brach bei einer Reihe von wichtigen sozialpolitischen Reformen mit der sozialpartnerschaftlichen Tradition und setzte sich über die Positionen insbesondere der Arbeitnehmerseite hinweg (vgl. Pernicka 2001). Selbst das Begutachtungsrecht der Kammern wurde unter extensivem Rückgriff auf so genannte Initiativanträge in vielen Fällen faktisch umgangen. Denn durch die Initiativanträge sind die Kammern gezwungen, binnen weniger Tage zu begutachten. Häufig habe dies zur Folge, dass man Kritik nur noch im Nachhinein äußern könne (Interview A3: 600–615).

Im Sinne der eingangs vorgestellten Kategorien der Sozialpartnereinbindung in die Politikgestaltung lässt sich Österreich vor 1999 zu den Musterbeispielen tripartistischer Konzertierung zählen. Bis zu diesem Zeitpunkt fand dort regelmäßig ein gemeinsamer Entscheidungsprozess zwischen der Regierung(sadministration) und einer kleinen Gruppe privilegierter Interessenorganisationen statt. Es ist noch zu früh, um ein endgültiges Urteil über die Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft unter der ÖVP-FPÖ-Regierung abzugeben. Eindeutig ist jedoch, dass die Abkehrtendenzen vom traditionellen sozialpartnerschaftlichen System sich inzwischen erheblich verstärkt haben. Skeptische Beobachter befürchten sogar, dass die auf friedliche Konfliktregulierung ausgerichtete Sozialpartnerschaft angesichts der extrem konfrontativen Auseinandersetzungen

38 Auch in diesem Feld gab es skeptische Erwartungen, ob sich die zunehmende wirtschaftliche Internationalisierung nicht (ähnlich wie in Schweden) negativ auf das österreichische System der Industriellen Beziehungen auswirken würde. Dies lässt sich bisher jedoch nicht als genereller Trend bestätigen. Sektorale Tarifverhandlungen spielen in Österreich nach wie vor eine beachtliche Rolle (vgl. etwa Schmitter/Grote 1997b; Traxler 1999a; Stueckler 2000).

einen langfristigen Schaden nehmen wird, von dem sie sich selbst bei einem erneuten Regierungswechsel nur schwer erholen könnte (Adam 2003).

3.4.2 ... ist weniger stark in der EU-Sozialpolitik

Im Vorfeld des EU-Beitritts hatte man in Österreich vor allem negative Erwartungen an dessen Auswirkungen auf die Sozialpartnerschaft. Die Sozialpartnerorganisationen befürchteten eine signifikante Beschneidung ihrer Mitwirkungsrechte durch die Verlagerung politischer Entscheidungsprozesse nach Brüssel. Darüber hinaus erwartete man, die auf der europäischen Ebene in zahlreichen Feldern praktizierten pluralistischen Interessenvermittlungsmuster könnten auf die nationale Ebene »durchsickern« (vgl. Falkner 2001: 6). Nicht zuletzt um die Zustimmung der Sozialpartner für den EU-Beitritt zu gewinnen, versuchte man noch vor dem Beitritt, negativen Konsequenzen für die Sozialpartnerschaft entgegenzuwirken. Im bereits erwähnten Europaabkommen von 1994 wurden besondere Partizipationsrechte für die Sozialpartner festgeschrieben.

Zunächst versuchte die Regierung sogar, eine offizielle Einbindung der Sozialpartner in die Arbeitsgruppen des Ministerrates zu erreichen. Dies schlug jedoch fehl, da Artikel 203 EGV lediglich Regierungsvertretern das Abstimmungs- und Rederecht zuspricht (Höll et al. 2003: 345). In der Praxis können die Sozialpartner nun in besonderen Fällen die österreichischen Ratsdelegationen begleiten, allerdings ohne Rederecht. Darüber hinaus werden sie über alle laufenden europäischen Projekte informiert. Während der Beratungen über die österreichische Position nehmen sie an verschiedenen vorbereitenden Ministerialausschüssen teil. Das formelle Begutachtungsrecht der Kammern wurde zudem auf die EU-Entscheidungsvorbereitung ausgedehnt. Bemerkenswert ist, dass das gesetzliche Recht der Begutachtung dabei auf zwei private Dachverbände, den ÖGB und die PRÄKO, ausgeweitet wurde (Karlhofer/Tálos 1996: 141–142).

Damit genießen die österreichischen Sozialpartner vergleichsweise starke, gut institutionalisierte Mitwirkungsbefugnisse im Bereich der EU-Entscheidungsvorbereitung. In der Regel findet ein länger andauernder Kommunikationsprozess zwischen Regierung und Sozialpartnern mit mehreren Zwischenentwürfen statt, bis »eine gemeinsame Position« (Interview A2: 1743–1777) von Regierung und Sozialpartnern zu einem Richtlinienvorschlag erarbeitet ist. Dieser Abstimmungsprozess vollzieht sich einerseits über informelle Kontakte. Die Sozialpartner nehmen jedoch auch regelmäßig an den interministeriellen Treffen zur

Vorbereitung von COREPER- oder Ministerratssitzungen teil (Interviews A5: 39–71, A1: 77–120, A8: 71–93; Kittel 2000; Tálos/Kittel 2001). Auch in diesem Bereich gibt es Ressourcenprobleme, die es den Sozialpartnern nicht leicht machen, die umfassende europäische Agenda zu bewältigen (Müller 2000). Dennoch waren die Sozialpartner in den ersten Jahren der österreichischen EU-Mitgliedschaft mit ihrer Einbindung weitgehend zufrieden (Falkner 1999: 231–232). In den Interviews wurde sogar konstatiert, dass in diesem Bereich der EU-Entscheidungsvorbereitung die Kooperation mit den Sozialpartnern auch *nach dem Regierungswechsel des Jahres 2000* noch vergleichsweise gut gelingt (Interview A2: 1743–1777).

Bei den Richtlinien, die über das EU-Sozialpartnerverfahren (wie in der Einleitung erläutert) ausgehandelt werden, eröffnet sich zudem ein weiterer Einflusskanal für die österreichischen Sozialpartner, auch wenn die Regulierungskompetenz der nationalen Ebene entzogen und auf die Gemeinschaftsebene verlagert wurde. Hier stellte sich in den Anfangsjahren allerdings das Problem, dass die WKÖ auf Grund ihrer Pflichtmitgliedschaft kein Mitglied in UNICE werden konnte. Daher war sie beispielsweise an der Aushandlung der Elternurlaubsrichtlinie nicht beteiligt. Inzwischen hat sich jedoch ein Weg gefunden, den Einflussverlust für die österreichische Sozialpartnerorganisation zumindest teilweise auszugleichen. Denn die WKÖ ist Mitglied der europäischen Organisation kleiner und mittelständischer Unternehmen (UEAPME).³⁹

Was die Einbindung der Sozialpartner in die Umsetzung europäischer Richtlinien betrifft, so unterscheidet diese sich prinzipiell nicht von der Einbindung in die nationale Gesetzgebung. Auch hier begutachten die Kammern das Umsetzungsgesetz, auch hier findet häufig eine Abstimmung mit den Sozialpartnern im vorparlamentarischen Raum statt. Die im Folgenden untersuchten arbeitsrecht-

39 Im Anschluss an die Verhandlung der Elternurlaubsrichtlinie hatte UEAPME beim EuGH eine Klage eingereicht. Ziel dieses Verfahrens war es, die Richtlinie für ungültig erklären zu lassen, da die kleinen und mittelständischen Unternehmen von den Verhandlungen ausgeschlossen blieben. Dieser Klage wurde zwar von Seiten des EuGH nicht stattgegeben. Seitdem gibt es jedoch ein Abkommen zwischen UEAPME und UNICE, sich im Vorfeld der EU-Sozialpartnerverhandlungen miteinander abzusprechen (ich gehe in Kapitel 4.3.3 noch einmal darauf ein). Über diesen Weg ist dann auch die WKÖ eingebunden (Interviews A8: 131–152, A2: 1956–2008, A5: 73–88).

lichen Richtlinien wurden weitgehend⁴⁰ noch zu Zeiten der Großen Koalition umgesetzt. Bemerkenswert ist jedoch auch an dieser Stelle die Meinung von Gewerkschaftsvertretern über die Phase nach dem 2000er-Regierungswechsel:

Bis vor kurzem fand die Einbindung der Sozialpartner in Österreich ja in einem weit überdurchschnittlichen Maße statt, sozusagen als normale Spielregel. Jetzt ist es eher, weil es auf der EU-Ebene so gewünscht wird. Da verabschiedet man sich bei diesen Gesetzgebungen weniger leicht von den Sozialpartnern. ... Ich glaube dadurch, dass die EU-Kommission verstärkt auf Einbindung der Sozialpartner Wert legt ... ist der Rückgang der Einbindung im Bereich der Umsetzung von EU-Richtlinien noch etwas abgemilderter im Vergleich zu den anderen nationalen Gesetzgebungen. Man könnte fast sagen, die Emanzipation der Politik von den Sozialpartnern ist auf nationaler Ebene viel weiter fortgeschritten als auf der europäischen. (Interview A1: 299–343, 167–254)

Bezüglich der Umsetzung europäischer Richtlinien war man also der Meinung, in diesem Bereich funktioniere die Sozialpartnerschaft noch besser als bei nationalen Reformprojekten, da dies auf der europäischen Ebene normativ so gewünscht sei.

3.5 Luxemburg

Luxemburg ist das kleinste Land der EU 15 und die Einbettung in die EU stellt für Luxemburg eine wichtige Rahmenbedingung der nationalen Interessenvertretung dar. Luxemburg ist eine parlamentarische Monarchie auf der Grundlage eines Einkammersystems mit dem Großherzog als Staatsoberhaupt. Faktisch liegt jedoch die volle politische Verantwortung in den Händen der Abgeordnetenversammlung (Chambre des Députés) und der Regierung. Luxemburgs Regierungen sind traditionell Koalitionsregierungen, die bislang in der Regel⁴¹ in wechselnden Konstellationen von der Christlich-sozialen Volkspartei (CSV), der Luxemburger Sozialistischen Arbeiterpartei (LSAP) und der liberalen Demokra-

40 Einzelne Nachbesserungen oder besonders umstrittene Elemente wie die Regulierung der Nachtarbeit wurden während der FPÖ-ÖVP-Regierung ergänzt.

41 Eine Ausnahme bildete die Phase zwischen 1945 und 1947 direkt nach dem Zweiten Weltkrieg, in der die drei genannten Parteien zusammen mit der Kommunistischen Partei Luxemburgs (KPL) eine Allparteienregierung bildeten.

tischen Partei (DP) angeführt wurden. Abgesehen von einer sozial-liberalen Koalition zwischen 1974 und 1979 war die CSV dabei ständig an der Regierung beteiligt. Dies gewährleistete ein hohes Maß an politischer Kontinuität, insbesondere in den letzten beiden Jahrzehnten (ausführlich dazu Leiber 2003).

Der gesamte Verwaltungsapparat des Landes ist sehr klein und hinsichtlich der personellen Kapazitäten nicht mit jenen der anderen Mitgliedstaaten zu vergleichen. So hat beispielsweise das Arbeitsministerium in Luxemburg – neben dem Minister – gegenwärtig nur einen Kernbestand von insgesamt 21 festen Beamten und Angestellten, die für die Organisation der nationalen und europäischen Belange zuständig sind.⁴² Die öffentliche Verwaltung Luxemburgs umfasst nicht mehr als 11.800 Bedienstete (Bossaert 2003). Neben der Abgeordnetenversammlung ist in Luxemburg ebenfalls der Staatsrat (Conseil d'Etat) am Gesetzgebungsprozess beteiligt. Dieser stellt jedoch keine zweite Parlamentskammer dar. Er ist ein »monarchisch-judikatives Mischorgan« (Schroen 2003: 422), auf dessen Zusammensetzung der Großherzog wesentlichen Einfluss nehmen kann.⁴³ Die Aufgabe des Conseil d'Etat besteht vor allem darin, die Kompatibilität neuer Gesetzesvorhaben mit dem bestehenden Recht zu überprüfen. Seiner Größe entsprechend benötigt Luxemburg keinen föderalen Staatsaufbau und es gibt zwischen Zentralstaat und Gemeindeebene auch keine weiteren regionalen Körperschaften (Woyke 2000).

Da es abgesehen von den Gemeinden keine subnationalen staatlichen Einheiten in Luxemburg gibt, finden Vorbereitung, Verhandlung und Umsetzung europäischer Richtlinien zentralisiert statt und sind sehr stark von der geringen Größe des Verwaltungsapparates determiniert (Hoscheit/Weirich 1988: 523). Entsprechend der geringen Anzahl an involvierten Personen verlaufen diese Prozesse »flexibel und pragmatisch« (Bichler 1995: 359). Der größte Teil der Verantwortung liegt dabei in der Hand der einzelnen Fachministerien, in denen sowohl die europäischen Verhandlungspositionen als auch die Umsetzungsmaßnahmen ausgearbeitet werden. Das Außenministerium übernimmt dagegen die

42 Vgl. <http://www.mt.etat.lu/personnel/personne.htm> (Stand: 3.11.2004). Um einen Vergleichshintergrund zu haben: Im finnischen Arbeitsministerium arbeiteten Ende des Jahres 2001 beispielsweise 3.489 Personen (Ministry of Labour Finland 2001: 20).

43 7 der 21 Mitglieder werden direkt vom Großherzog ernannt, die übrigen wählt er aus Vorschlagslisten aus, die ihm durch die Abgeordnetenversammlung und den Staatsrat selbst vorgelegt werden.

Koordination und Vermittlung zwischen den Fachministerien und der Ständigen Vertretung Luxemburgs in Brüssel.

Auf Grund der Größenverhältnisse liegen in Luxemburg oft vielfältige Verantwortlichkeiten in der Hand einer Person. Normalerweise sind es daher dieselben Personen, welche die EU-Richtlinien von der Aushandlung bis zur Umsetzung begleiten. Koordination ist in der Regel folglich kein Problem. Auch gibt es in einer so kleinen Ministerialadministration seltener kompetitive Kompetenzstreitigkeiten und interministerielle Rivalitäten (Bossaert 2003). Dafür bereitet es dem Land auf Grund seiner geringen personalen Kapazitäten Schwierigkeiten, neben den nationalen Belangen auch noch die wachsenden administrativen Aufgaben zu bewältigen, die von Seiten der EU an es herangetragen werden (Interview LUX1: 1000–1034). Dies betont auch die Europäische Kommission (siehe Commission Européenne 2001: 17, 170). Insbesondere in Zeiten, in denen Luxemburg die europäische Ratspräsidentschaft inne hat, werden die normalen Gesetzgebungstätigkeiten erheblich verlangsamt, da diese verantwortungsvolle Aufgabe, für deren erfolgreiche Meisterung Luxemburg bekannt ist, alle verfügbaren Kräfte bindet.

Das Hauptumsetzungsinstrument für EU-Richtlinien ist in Luxemburg die Gesetzgebung, nur unter bestimmten Bedingungen kann auch auf Verordnungen zurückgegriffen werden. Verordnungen werden ohne parlamentarisches Verfahren von der Regierung verabschiedet. Generell ist die Verordnungskompetenz der Luxemburger Regierung jedoch begrenzt (Schroen 2003: 423). Nur wenn die Richtlinie einen Gegenstandsbereich berührt, der bereits im Luxemburger Recht reguliert ist und die darin festgelegten Standards nicht in ihren Grundsätzen berührt werden, kann zu Verordnungen gegriffen werden (vgl. im Detail Bichler 1995: 370–371). Gesetzgebung wird bei der Umsetzung von Richtlinien immer dann angewandt, wenn der europäische Rechtsakt entweder neue Regelungen einführt, Bereiche betrifft, welche die Verfassung der Gesetzgebung vorbehält, oder weit reichende politökonomische Folgen mit sich bringt. Ein Umsetzungsgesetz geht dabei genau denselben Weg durch das Gesetzgebungsverfahren wie nationale Gesetze. Lediglich die Vorschläge für Umsetzungsgesetze kommen dabei seltener aus der Mitte des Parlaments, sondern in der Regel aus dem zuständigen Ministerium, da man dort ja bereits in die Aushandlung der europäischen Rechtsakte involviert war (Bichler 1995: 363).

Neben der Regierung und der Ministerialadministration ist also meist auch die Abgeordnetenversammlung in die Vorbereitung und Umsetzung der europäischen Richtlinien involviert – in die Vorbereitung allerdings weniger stark: Die Ver-

antwortung für EU-Fragen obliegt dem Ausschuss für Außenpolitik, Europaangelegenheiten und Verteidigung (Commission des Affaires Etrangères et Européennes et de la Défense). Versuche, einen eigenständigen Europaausschuss zu bilden, sind bisher wiederholt gescheitert, was zum einen an Problemen der Kompetenzabgrenzung, zum anderen an der steigenden Arbeitsbelastung der Abgeordneten, die damit verbunden gewesen wäre, lag (Bossaert 2003). Denn die meisten der 60 Luxemburger Parlamentsabgeordneten gehen neben ihrem Mandat einer beruflichen Tätigkeit nach und besitzen nur geringe administrative Ressourcen. Eine systematische Behandlung aller Brüsseler Richtlinienvorschläge mit ihren zum Teil sehr technischen Spezialfragen ist daher bisher nicht möglich (Stronck 1996: 171).⁴⁴

3.5.1 Kammersystem mit tripartistischer Tradition

Da das kleine Luxemburg ohnehin nur selten in vergleichende Studien aufgenommen wird, zählt es nicht zu den Ländern, die typischerweise genannt werden, wenn von starken korporatistischen Politikmustern die Rede ist.⁴⁵ In den wenigen vergleichenden Studien, in denen das Großherzogtum überhaupt aufgenommen wurde (Lijphart 1999: 177; M. G. Schmidt 1982: 135), wird Luxemburg etwa im Mittelfeld angesiedelt. Wie ich im Folgenden ausführen werde, lässt sich aber insbesondere im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich ein erhebliches Maß an sozialpartnerschaftlicher Beteiligung an der Politikgestaltung bis hin zu tripartistischer Konzertierung erkennen.

Die größten und einflussreichsten Organisationen auf der Arbeitnehmerseite sind zwei große Richtungsgewerkschaften: der Unabhängige Gewerkschaftsbund (Onofhängege Gewerkschaftsbond Letzebuerg, OGB-L), welcher der Luxemburger Sozialistischen Arbeiterpartei (LSAP) nahe steht, sowie der aus den katholischen Arbeitervereinen hervorgegangene Christliche Gewerkschaftsbund (Letze-

44 Im Hinblick auf die Zukunft beschloss die seit 1999 regierende CSV-DP-Regierung in ihrer Koalitionsvereinbarung zumindest, dass sie das Parlament in EU-Fragen künftig stärker involvieren möchte (vgl. Bossaert 2003: 309).

45 In den von Siaroff (1999: 180) verglichenen 23 Rankings, die sich mit der Verortung von Ländern zwischen den Extrempolen »Pluralismus« und »Korporatismus« beschäftigten, kommt Luxemburg beispielsweise nur ein einziges Mal vor.

buerger Chreschtleche Gewerkschaftsbond, LCGB). Auf Seiten der Arbeitgeber war lange Zeit der Industriellenverband (Fédération des Industriels Luxembourgeois, FEDIL) dominant. Mitte des Jahres 2000 wurde jedoch ein übergreifender Arbeitgeberverband gegründet, die Union des Entreprises Luxembourgeois (UEL), der sowohl verschiedene Verbände als auch die Handels-, Handwerks- und Landwirtschaftskammer umfasst (Feyereisen 2000). Denn in Luxemburg gibt es ebenso wie in Österreich neben der privatrechtlichen Organisation der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände ein System öffentlich-rechtlicher Berufskammern mit einer Pflichtmitgliedschaft aller Angehörigen der jeweiligen Berufsgruppen. Darin stehen den genannten Kammern der Arbeitgeber auf der Arbeitnehmerseite ebenfalls drei Organisationen gegenüber: die Arbeiterkammer, die Privatangestelltenkammer sowie die Kammer der Staatsbeamten (Schroen 2001: 254–258).

Der Dialog zwischen der Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern beruht vor allem auf drei Institutionen: dem Kammersystem, dem Wirtschafts- und Sozialrat sowie dem Tripartistischen Koordinationsausschuss (Tripartite). Die oben genannten Kammern genießen in Luxemburg ein gesetzlich vorgeschriebenes Begutachtungsrecht zu den im Gesetzgebungsverfahren befindlichen »propositions de loi«. Sie werden von der Regierung jedoch auch häufig bereits bei der Ausarbeitung von Gesetzesprojekten (»projets de loi«) als Experten herangezogen (Schroen 2001: 259). Der Wirtschafts- und Sozialrat (WSR) wurde 1966 gegründet und dient als Beratungsgremium der Regierung in wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Fragen. Er setzt sich zusammen aus 14 Vertretern der Arbeitgeberverbände, 14 Gewerkschaftsrepräsentanten sowie 7 Mitgliedern aus der Regierungsadministration. Die Regierung ist gehalten, diesen zu Gesetzesprojekten von generellem sozial- und wirtschaftspolitischem Interesse zu konsultieren (Tunsch 1999: 354). Die Tripartite ist aus der Krise der Stahlindustrie im Jahr 1977 entstanden und besteht jeweils aus vier Vertretern von Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Sie diente zunächst als politisches Forum für sozioökonomische Konzertierung in Krisensituationen. Sie ist aber inzwischen ebenfalls Forum des Sozialen Dialogs der Regierung mit den Sozialpartnern (Feyereisen 2001). Das Luxemburger Modell umfasst also ein auf friedlichen Interessenausgleich ausgerichtetes institutionalisiertes Verhandlungssystem zwischen Arbeit und Kapital sowie ein auf Konsens zwischen Staat und Verbänden zielendes Interessenvermittlungssystem (Feyereisen 1997).

Auch die Interessenvermittlung in Luxemburg ist deutlich von der geringen Größe des Landes geprägt. Konkret gestaltet sich dies so, dass der »Interessen-

ausgleich von einer kleinen Funktionselite wahrgenommen [wird], die sich in kaum variierender Kombination in unterschiedlichen Institutionen zusammenfindet« (Schroen 2001: 259). Im Sinne der oben vorgestellten Klassifikationen der Sozialpartnereinbindung reicht die Bandbreite der Interaktionsmuster dabei von der Konsultation bis hin zu tripartistischer Konzertierung – mit bedeutendem Gewicht auf der letztgenannten Kategorie. Es findet ein intensiver Meinungsaustausch zwischen der Regierung und privilegierten Interessenvertretern sowohl im vorparlamentarischen Raum als auch im Gesetzgebungsprozess statt. Es gibt dabei sehr stark formalisierte Verfahren wie etwa das Begutachtungsrecht der Kammern, aber ein großer Teil des Austausches findet auf Grund der engen persönlichen Kontakte auch auf informeller Basis statt.

3.5.2 Geringere Sozialpartnereinbindung in die EU-Verfahren

Bisherige Studien, die sich mit der EU-Entscheidungsvorbereitung in Luxemburg beschäftigt haben, gehen davon aus, dass Interessengruppen, die von einer künftigen Richtlinie betroffen sind, vom zuständigen Ministerium konsultiert werden, während die Richtlinie auf der europäischen Ebene verhandelt wird (Bichler 1995: 366; Bossaert 2003). Hier mag es Unterschiede zwischen einzelnen Politikfeldern geben, die im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews bestätigten dies nicht.⁴⁶ Von Ministeriumsseite lautete die Antwort:

Während der EU-Verhandlungen haben wir eigentlich überhaupt keine Kontakte. ... Wenn wir einen Gewerkschafter in einem bestimmten Rahmen sehen, sagen wir ihm, wir sind jetzt im Begriff das zu verhandeln, wie ist deine Position. Aber das läuft rein informell. Es gibt also keine grundsätzliche Debatte. Wir ändern das nur jetzt bei der Beschäftigungsstrategie, da beziehen wir die Sozialpartner auch in der ersten Phase ein. (Interview LUX1: 868–897)

Im arbeitsrechtlichen Bereich findet, wenn überhaupt, also ein gewisser informeller Austausch statt, der aber dem Zufall oder Willen des zuständigen Ministerialbeamten überlassen ist. Dementsprechend lauteten die Antworten von Seiten

46 Interviewt wurden Beamte des Arbeitsministeriums, Frauenministeriums, Familien- und Jugendministeriums sowie Vertreter der größten Sozialpartnerorganisationen. Diesen wurde die Frage gestellt, ob insbesondere die Sozialpartnerorganisationen in die Vorbereitung europäischer Richtlinien einbezogen würden.

der Sozialpartner einhellig, die Einbindung sei »nicht systematisch« (Interview LUX7: 117–139) und »nicht genug« (Interview LUX10: 75–93). Institutionalisierte Verfahren, die eine regelmäßige Einbindung garantieren, gibt es nicht.

Allerdings ist seit Anfang 2000 Bewegung in diese Frage gekommen. Zum einen begann man, im Bereich der europäischen Beschäftigungsstrategie eine Ausnahme zu machen. Dort findet nun eine regelmäßige Konsultation der Sozialpartner bereits in der EU-Entscheidungsvorbereitung statt. Ende 2000 legte der Luxemburger Wirtschafts- und Sozialrat zudem einen Reformvorschlag für seinen Aufgabenbereich vor. Das Gremium strebt darin an, künftig eine »institutionalisierte Rolle« bei der Überwachung der Auswirkungen supranationaler Politik auf Luxemburg zu spielen. Dies impliziert auch eine systematischere Einbeziehung in die Vorbereitung der Luxemburger Position in den Verhandlungen um EU-Richtlinien (Feyereisen 2001). Für den Untersuchungszeitraum dieses Buches muss man für Luxemburg im arbeitsrechtlichen Bereich jedoch keine oder insignifikante Einbindung der Sozialpartner in die EU-Entscheidungsvorbereitung attestieren.

Was die Einbindung der Sozialpartner in die Richtlinienumsetzung betrifft, hängt diese zunächst vom Umsetzungsinstrument ab: Gesetzgebung oder Verordnung. Am häufigsten wird dabei der Weg der Gesetzgebung gewählt. Dabei ist in jedem Fall gewährleistet, dass die Sozialpartner über das Begutachtungsrecht der Kammern *im* parlamentarischen Verfahren zu den »propositions de loi« Stellung beziehen können. Im vorparlamentarischen Raum ist die Einbeziehung der Sozialpartner in die Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen zur Umsetzung von Richtlinien dagegen in der Regel etwas weniger intensiv und systematisch als bei nationalen Gesetzen, zu denen im sozial- und wirtschaftspolitischen Bereich zumindest der WSR zu Rate gezogen werden muss. Wichtige nationale Projekte werden in Form von Konzertierung in der Tripartite zwischen Staat und Sozialpartnern vorab ausgehandelt. Bei der Umsetzung von Richtlinien liegt dagegen mehr Gewicht auf Seiten der staatlichen Akteure. Die Ausarbeitung der Entwürfe zu den Umsetzungsgesetzen ist im Prinzip Regierungssache beziehungsweise eine Angelegenheit des federführenden Ministeriums. Je nach Regelungsgegenstand und Willen des Ministeriums werden zwar auch hier die Sozialpartner gelegentlich (informell) informiert. Auch können sich die Sozialpartner selbst an das Ministerium wenden, wenn ihnen an einem Richtlinienprojekt besonders gelegen ist. Es gibt jedoch keine formalisierten Regeln (Interview LUX1: 868–897, 939–960).

Was für den vorparlamentarischen Raum gilt, lässt sich im Prinzip auf Fälle übertragen, in denen Richtlinien per Verordnung umgesetzt werden. Während auf dem Gesetzesweg die Gutachten der Kammern verpflichtend sind, hängt die Einbindung der Sozialpartner bei den Verordnungen ebenfalls gänzlich vom Willen der zuständigen Regierungsstellen ab. Auch in diesem Bereich strebt der WSR künftig einen weiteren Einfluss an (vgl. Feyereisen 2001). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die dominante Form der Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung europäischer Richtlinien jedoch die Konsultation (insbesondere über die Gutachten der Kammern im Gesetzgebungsprozess) und nur sehr selten die Konzertierung.

3.6 Italien

»Both Leader and Laggard« (Giuliani/Piattoni 2001) – Italien wird im europäischen Kontext in der Forschungsliteratur häufig ambivalent charakterisiert. Einerseits gehört es zu den Gründungsmitgliedern der EU und gilt allgemein als proeuropäisches, integrationsfreundliches Mitgliedsland. Im Verlauf der 1990er Jahre vollbrachte Italien einen finanzpolitischen Kraftakt, um 1999 die dritte Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zu erreichen. Dem entgegen steht die schlechte Performanz, die Italien bei der Erfüllung von EU-Recht an den Tag legt (Abbildung 1-2). Die relativ konstant negative Bilanz für Italien bezüglich der europäischen Rechtsbefolgung weckte bereits das Interesse verschiedener Studien (zum Beispiel Pocar et al. 1988; Cananea 2000; Giuliani/Piattoni 2001). Von den eingangs vorgestellten potenziellen Erklärungsfaktoren mangelhafter Richtlinienumsetzung werden dabei zwei Faktoren für Italien als besonders bedeutend hervorgehoben: Italiens instabiles politisches System sowie seine mangelhafte administrative Leistung bei der Koordination der EU-Entscheidungsvorbereitung und Umsetzung.

In Italien gab es insbesondere nach dem Ende des Kalten Krieges eine Reihe von Reformanläufen und auch durchgeführten Reformen, die Verbesserungen im politischen und administrativen System zum Ziel hatten. Eine umfassende Verfassungsreform, wie sie von vielen diskutiert und gewünscht wird, scheiterte

jedoch bisher stets an den hohen parlamentarischen Reformhürden sowie der Uneinigkeit des rechten und linken politischen Lagers über die grundsätzliche Ausrichtung dieser Reformen.⁴⁷ Italien gehört zu den EU-Mitgliedstaaten mit einer Reihe gewichtiger interner Probleme, die viele nicht zuletzt im politischen System Italiens nach dem Zweiten Weltkrieg⁴⁸ angelegt sehen. Das Land besitzt ein parlamentarisches Regierungssystem, in welchem dem Staatsoberhaupt (Presidente della Repubblica) nur relativ wenige Kompetenzen eingeräumt werden. Die politische Hauptverantwortung liegt bei der Regierung und dem Parlament. Von der Verfassung kommt dem Ministerpräsidenten dabei allerdings keine (etwa mit dem deutschen Bundeskanzler vergleichbare) Richtlinienkompetenz zu, sondern er wird innerhalb der Regierung als *primus inter pares* angesehen. Dies brachte in der Vergangenheit gewisse Tendenzen zum Ressortpartikularismus mit sich und erschwerte die interministerielle Kooperation. Allerdings fand im Verlauf der 1990er ein wichtiger Reformprozess zur Modernisierung der Exekutive statt. Mit den »*decreti legislativi*« 300 und 303 zur Reorganisation von Ministerpräsidentenschaft und Ministerien wurde im Rahmen der bestehenden Verfassung die Stellung des Ministerpräsidenten gestärkt und eine Neuordnung der administrativen Dienststellen vorgenommen (Trautmann/Ullrich 2003: 563).

Italien hat ein Zweikammersystem, das unter den politischen Systemen Westeuropas einzigartig ist. Denn beide Parlamentskammern, die Camera dei Deputati und der Senato della Repubblica sind dort gleichrangig, während in allen anderen parlamentarischen Demokratien mit Zweikammersystem ein Haus mit weiter gehenden Kompetenzen ausgestattet ist. Die Zweite Kammer, der Senat, verfügt damit über eine außerordentliche Machtfülle. Die Regierung benötigt zur Aufnahme ihrer Arbeit die Zustimmung des Senats beziehungsweise kann durch sein negatives Vertrauensvotum zu Fall gebracht werden (Steffani 1991: 27). Zudem braucht ausnahmslos jedes Gesetz eine Mehrheit in beiden Kammern. Ein Schlichtungsgremium zwischen beiden Kammern wie etwa den deutschen Vermittlungsausschuss gibt es nicht. Theoretisch kann ein Gesetz bei Nichteinigung zwischen den beiden Kammern endlos hin- und hergeschoben werden, ohne dass eine formale Prozedur das Verfahren zum Abschluss bringt

47 So fordern Politiker des rechten Parteienspektrums beispielsweise einen semi-präsidentiellen Umbau des parlamentarischen Systems, Parteien am linken Rande treten dagegen für einen starken Premierminister ein.

48 Die gültige Verfassung stammt vom 1.1.1948.

(Giuliani 1996: 107). Der durch die doppelte Prüfung in beiden Kammern zwangsläufig verlängerte Gesetzgebungsprozess war von der Verfassungsgebenden Versammlung so gewollt, da sie sich dadurch eine gründlichere Beratung und bessere Qualität der Gesetze erhoffte (Seisselberg 2000: 204). In der Praxis hatte dies jedoch häufig die Verschleppung oder Blockade wichtiger Gesetzesvorhaben zur Folge. Es wurden daher auch bereits Anläufe unternommen, das System zu reformieren und den Senat durch eine »Kammer der Regionen« zu ersetzen. Bisher war dies aber nicht durchsetzbar.

Italien gilt nicht nur auf Grund seines besonderen Kammersystems, sondern vor allem durch die starke Polarisierung und Fragmentierung des Parteiensystems als instabil und schwer regierbar. Von 1948 bis Anfang 2002 regierten in Italien 59 Kabinette, die im statistischen Durchschnitt weniger als ein Jahr hielten (Trautmann/Ullrich 2003: 561). Die 1990er Jahre, der Kernuntersuchungszeitraum dieser Arbeit, zählen dabei zu politisch äußerst ereignisreichen Jahren in Italien. Die von der Bewegung der »sauberen Hände« (»*mani pulite*«) um den Mailänder Richter Antonio Di Pietro aufgedeckten Korruptionsskandale hatten 1992 dazu geführt, dass die fünf Parteien, die über 40 Jahre lang an der Spitze Italiens gestanden hatten, zersplitterten, sich auflösten oder umbenannt wurden. Ihre wichtigsten Führungspersonen fanden sich auf der Anklagebank und im Gefängnis wieder. Das alte parteipolitische System und insbesondere sein Zentrum war damit zusammengebrochen (Verzichelli/Cotta 2000). 1993 wurde zudem ein neues Wahlgesetz verabschiedet, das dazu beitragen sollte, die extreme Fragmentierung und Polarisierung des Parteiensystems zu überwinden. Dies gelang nicht, was unter anderem der Halbherzigkeit der Wahlrechtsreform zugeschrieben wird (Scappucci 1997: 113). So kam es, dass auch im Verlauf der 1990er Jahre bis einschließlich Ende 2002 zehn verschiedene Kabinette an der Regierung waren (ausführlich dazu Leiber 2003).

Die ursprüngliche Verfassung Italiens von 1948 ist zentralistisch angelegt und gibt den Regionen, Provinzen und Kommunen nur wenig Autonomie und finanzielle Ressourcen sowie im Wesentlichen ausführende und administrative Kompetenzen. Eine Stärkung der regionalen Ebene wurde insbesondere durch die Lega Nord vorangetrieben, deren Forderungen nach »drei Republiken« im Norden, im Zentrum und im Süden Italiens an Separatismus grenzen (Trautmann/Ullrich 2003: 593). Bis in die 1990er Jahre blieben diese Versuche erfolglos. Ende der 1990er Jahre wurde unter der Regierung Prodi die so genannte Zweikammerkommission (Bicamerale) eingesetzt, die neben einer Reihe anderer verfassungspolitischer Reformprojekte einen weit gehenden Vorschlag zur föderalen Umge-

staltung Italiens ausarbeitete. Der gesamte Reformvorschlag der Bicamerale wurde 1998 jedoch von der parlamentarischen Tagesordnung zurückgezogen und war damit gescheitert (Mühlbacher 2000: 207). Dies betraf allerdings nicht die Neuordnung des Verhältnisses von Staat und Territorialkörperschaften. Hier gelang es schließlich im Oktober, 2001 per Referendum eine Teilrevision der Verfassung auf Grundlage der durch die Bicamerale ausgearbeiteten Vorschläge zu erreichen (NZZ 2001a, 2001b). Mit der Reform des Titels V der Verfassung wurde somit im Prinzip der föderative Umbau Italiens vollzogen, »wenn auch unter Vermeidung des umstrittenen Terminus ›föderalistisch«« (Trautmann/Ullrich 2003: 596). Seitdem ist etwa die Gesetzgebungskompetenz anhand von Katalogen zwischen Zentralregierung und den Regionen aufgeteilt. Den Regionen wird dabei explizit die Kompetenz für alle Gegenstände zugesprochen, die nicht ausdrücklich der zentralen Ebene vorbehalten sind (Trautmann/Ullrich 2003; NZZ 2001b).

Die Verfahren der Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien haben im Verlauf der langjährigen EU-Mitgliedschaft Italiens bereits verschiedene Entwicklungsphasen durchlaufen. In der Frühphase wurde die EG-Politik noch als exklusive Domäne der Exekutive betrachtet. Die primäre Zuständigkeit lag in den Händen des Außenministeriums. Das Parlament oder gar die Regionen waren bei EU-Fragen lediglich geringfügig involviert und interessiert. Mit Beginn der 1980er Jahre und der fortschreitenden Vertiefung der Integration begann sich dies zu ändern. Zum einen verlangten die Regionen eine stärkere Einbindung in die Vorbereitung der EG-Politiken (Cananea 2000: 107–108). Mit der zunehmenden Anzahl umzusetzender Richtlinien wurde zum anderen ein weiteres Problem offensichtlich: Die rechtliche Verantwortung für die Umsetzung von Richtlinien liegt in Italien beim Parlament. Die Möglichkeit, wie sie in anderen südeuropäischen Ländern häufig praktiziert wird, eine Richtlinie per Regierungsdekret (unter Umgehung des Parlaments) umzusetzen, gibt es dort per se nicht. Eine Richtlinie muss daher also entweder per Gesetzgebungsverfahren umgesetzt werden oder das Parlament muss die Regierung explizit dazu ermächtigen (delegierte Gesetzgebung), per Dekret umzusetzen (Giuliani/Piattoni 2001: 117–118). Wie oben beschrieben, sorgte der relativ langwierige Gesetzgebungsprozess, der beide Kammern durchläuft, bereits bei nationalen Gesetzen häufig für die Verzögerung der Reformen. Bis zum Ende der 1980er Jahre hatte sich zudem eine lange Liste noch nicht umgesetzter Richtlinien angestaut. Um Abhilfe zu schaf-

fen, wurde auf der Grundlage des Legge Fabbri⁴⁹ und Legge La Pergola⁵⁰ eine neue Prozedur über ein so genanntes »legge comunitaria annuale« (jährliches Gemeinschaftsgesetz) eingeführt. Dies ist ein Gesetz, in dem einmal pro Jahr alle noch zur Umsetzung anstehenden europäischen Richtlinien zusammen abgehandelt werden. Häufig ist dies noch nicht der eigentliche Umsetzungsrechtsakt,⁵¹ sondern der Schritt dient dazu, das Recht zur Richtlinienumsetzung zusammen mit bestimmten Handlungsanweisungen an die Regierung zu delegieren. Zum einen sollte damit erreicht werden, den Umsetzungsprozess von Richtlinien zu beschleunigen, zum anderen kann die Kontrolle des Parlaments über die EU-Angelegenheiten insofern erhalten bleiben, als zumindest die theoretische Möglichkeit besteht, der Verabschiedung des Legge Comunitaria Unterweisungen über die Art der Umsetzung beizufügen.

Die Beurteilung des bisherigen Erfolgs der Leggi Comunitarie ist in der Literatur nicht ganz eindeutig. In den Jahren zwischen 1995 und 1997 kam es auf Grund der politischen Instabilität dennoch zu Verzögerungen des jährlichen Gemeinschaftsgesetzes. Dies bewirkte, dass die Leggi Comunitarie der drei Jahre erst gemeinsam im April 1998 verabschiedet wurden (Giuliani/Piattoni 2001: 188). Eine ebenfalls kritische Sicht der Umsetzungsperformanz über die Leggi Comunitarie zeichnen die Europäische Kommission (siehe Commission Européenne 2001: 45–46) sowie Cananea (2000: 109). Eine weniger skeptische Einschätzung findet sich in Toonen (1992: 110–111). Fabbrini und Donà (2003) kamen jüngst zu dem Schluss, das Legge Comunitaria habe sein erstes Ziel, das italienische Defizit in der Richtlinienumsetzung zu reduzieren, erreicht. Vom zweiten Ziel einer angemessenen parlamentarischen Beteiligung und Einflussnahme in EU-Fragen sei man aber weit entfernt.

Die Einbindung des Parlaments in die Vorbereitung europäischer Richtlinien sollte im Anschluss an die Verabschiedung des Vertrages von Maastricht eigent-

49 Legge 16 aprile 1987, n. 183, Gazzetta Ufficiale n. 109 del 13 maggio 1987, suppl. ord.

50 Legge 9 marzo 1989, n. 86, Gazzetta Ufficiale n. 86 del 10 marzo 1989.

51 Prinzipiell kann ein Legge Comunitaria vier Arten von Maßnahmen beinhalten: Artikel, die Richtlinien in nationales Recht inkorporieren oder nichtkonforme Regelungen abschaffen; Bestimmungen, welche die Erlaubnis zur Verabschiedung von administrativen Verordnungen oder delegierter Gesetzgebung geben; es kann aber auch Abschnitte enthalten, die den Richtlinien direkte Gesetzeskraft verleihen, als ob es europäische Verordnungen wären. Delegierte Gesetzgebung kommt jedoch am häufigsten vor (Giuliani 1996: 122–123).

lich in den geplanten Verfassungsreformen von 1993 und 1997 ausgebaut werden. Da diese Reformen jedoch aus anderen Gründen (wie oben erläutert) nicht zu Stande kamen, konnte die Stellung des Parlaments lediglich auf dem Gesetzesweg angepasst werden. Formal hat das Parlament nun das Recht, regelmäßig über europäische Gesetzesprojekte informiert zu werden, Befragungen einzuberufen sowie Kommentare dazu an die Regierung abzugeben. Auch haben sowohl die Abgeordnetenversammlung als auch der Senat ihre internen Strukturen adaptiert, um den Prozeduren, die mit dem EG-Recht in Zusammenhang stehen, besser Rechnung zu tragen. In der täglichen Praxis – so die Einschätzung von Gallo und Hanny (2003: 282) – hätten diese Reformen bisher allerdings noch keine allzu große Wirkung gezeigt (ähnlich Fabbrini/Donà 2003).

Neben der Einführung des *Legge Comunitaria* fand im Verlauf der 1980er Jahre in Italien eine wachsende Verlagerung wichtiger Zuständigkeiten weg vom Außenministerium hinein in andere Fachministerien statt. Diese ging aber zunächst nicht mit der Entwicklung adäquater Koordinationsmechanismen einher (Cananea 2000: 109). Im Verlauf der 1990er Jahre, insbesondere nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages, wurden weitere administrative Reformen hinsichtlich der Vorbereitung und Umsetzung europäischer Rechtsakte vorgenommen. Insgesamt herrscht in der vorhandenen Literatur jedoch weiterhin Skepsis, was den Erfolg dieser Maßnahmen anbelangt.⁵² Es wurde zwar eine ganze Reihe neuer Institutionen geschaffen (beispielsweise der Interministerielle Ausschuss für Ökonomische Vorausschau, CIPE,⁵³ oder das Europaministerium), denen explizit Koordinationsaufgaben zugewiesen wurden. Auch fand wie in vielen anderen Mitgliedsländern eine Verlagerung von koordinativen Kompetenzen tendenziell weg vom Außenministerium hin zu den Sekretariaten des Ministerpräsidenten statt. In Italien seien daraus allerdings teilweise Überschneidungen zwischen alten und neuen Koordinationsmechanismen sowie eine gewisse Konkurrenzsituation um den Einfluss auf den EU-Politikzyklus entstanden. Die administrative Fragmentierung wurde durch die Reformen also eher erhöht als behoben (Gallo/Hanny 2003: 280).

52 Die Reformen und administrativen Prozeduren können an dieser Stelle nicht im Detail behandelt werden. Ich verweise dazu auf die Darstellungen von Gallo und Hanny (2003), Cananea (2000) sowie Sepe (1995).

53 Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.

3.6.1 Hochphase der Sozialen Pakte in den 1990ern

Ähnlich wie das Parteiensystem so ist auch das italienische Verbändesystem seit dem Zweiten Weltkrieg durch ein beträchtliches Ausmaß an Fragmentierung und Polarisierung gekennzeichnet. Das System der Industriellen Beziehungen sowie die Zusammenarbeit von Regierung und Sozialpartnern galten zumindest bis zum Beginn der 1990er Jahre als voluntaristisch, fragil, konfliktgeladen und nur zu einem geringen Grad institutionalisiert (Regalia/Regini 1992; Alacevich/Burroni 1999). Charakteristisch für die Gewerkschaftsseite ist noch immer deren ideologische Zersplitterung, die zurückgeht auf die Ursprünge der italienischen Gewerkschaftsbewegung im 19. Jahrhundert. Aus einer antifaschistischen Koalition heraus wurde 1944 zwar eine Einheitsgewerkschaft gegründet, die 1948 aber nach ideologischen Ausrichtungen wieder auseinander fiel. Die Trennung blieb bis heute erhalten, auch wenn es immer wieder Anläufe gab, diese zu überwinden (Trentini/Zanetti 2001: 231; Pellegrini 1998: 150–153). Zumindest bis zur oben beschriebenen Korruptionskrise des italienischen Parteiensystems waren die Verbindungen zwischen Gewerkschaften und Parteien sehr eng. Die wichtigsten Gewerkschaftsorganisationen sind CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro), die der Kommunistischen Partei (PCI) nahe stand, die katholische CISL (Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori), die gute Verbindungen zur Democrazia Cristiana pflegte, sowie UIL (Unione Italiana del Lavoro), die mit der Partito Socialdemocratico Italiano (PSDI) und der Partito Repubblicano Italiano (PRI) verbunden war. Auf der Arbeitgeberseite dominiert in Italien vor allem der Verband Confindustria, der sowohl die größten Firmen wie etwa Fiat als auch kleine und mittlere Unternehmen repräsentiert.

Was die Rolle des Staates angeht, so überließ dieser den Sozialpartnern stets weitgehende Autonomie und griff nur sehr beschränkt in die Arbeitsbeziehungen ein (ausführlicher dazu Pellegrini 1998: 154–156). Artikel 39 der italienischen Verfassung, der die Koalitionsfreiheit garantiert, sieht zwar die Möglichkeit vor, per einfachem Gesetz weitere Konkretisierungen vorzunehmen, beispielsweise was Kriterien für die Bestimmung der Repräsentativität der Sozialpartner angeht. Die Festlegung solcher Kriterien wäre Voraussetzung für eine öffentliche Registrierung und damit die Erlangung der Rechtsfähigkeit der Sozialpartner. Nur unter diesen Umständen wäre es beispielsweise möglich, Kollektivverträge per Erga-omnes-Wirkung auf alle Arbeitnehmer auszudehnen (Biagi 1998: 103). Die Gewerkschaften haben sich bisher den Vorgaben des Artikel 39 jedoch immer widersetzt. Man wollte verhindern, dass der Staat auf diese Weise Kontrolle über

die Gewerkschaften ausüben kann. Daher wurde ein solches Gesetz nie erlassen (Trentini/Zanetti 2001: 223).

Der Beginn der 1990er Jahre lässt sich als besonderer Einschnitt betrachten, was die sozialpartnerschaftliche Interessenvermittlung in Italien betrifft. In den 70er und 80er Jahren kam es dort zwar bereits zu Versuchen tripartistischer Konzertierung zwischen Staat und Sozialpartnern. Insbesondere 1978 ergaben sich in Reaktion auf Wirtschaftskrise und Terrorismus erste Ansätze tripartistischer Zusammenarbeit. In dieser Phase kam es auch zu so genannten *Leggi Contrattate* (verhandelter Gesetzgebung), bei denen die Regierung versuchte, die Ausarbeitung verschiedener sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Reformprojekte auf einen zuvor ausgehandelten Konsens zwischen den Sozialpartnern zu gründen. 1983 wurde ein dreiseitiges Abkommen zur Bekämpfung der Inflation geschlossen. Insgesamt wurden die Ergebnisse aus jener Periode jedoch als enttäuschend angesehen und die Konzertierung brach Mitte der 1980er Jahre vorerst ab (Trentini/Zanetti 2001: 235; Regalia/Regini 1999: 466–467, 489–492).

In den 1990er Jahren wurden dann allerdings gleich mehrere Sozialpakete zwischen der Regierung und den Sozialpartnern geschlossen, angefangen mit dem historischen Kompromiss von 1992, in dem alle drei Gewerkschaften der Abschaffung der »scala mobile« – einem automatischen, an die Inflation gekoppelten Lohnausgleich – zustimmten (ein Überblick über die zentralen Abkommen findet sich bei Negrelli 2000; Ebbinghaus/Hassel 1999). Warum gelang es in Italien ausgerechnet zu diesem Zeitpunkt, weit reichende Einigungen zu erzielen, die in den Jahren davor nicht möglich waren? Zwei Gründe dafür werden in der Forschungsliteratur als wichtig herausgestellt: die Schwäche des durch die Korruptionsskandale erschütterten politischen Systems sowie der externe Druck, der durch die Maastrichter Konvergenzkriterien auf Italien ausgeübt wurde. Regalia und Regini (1999) weisen zudem darauf hin, dass die Industriellen Beziehungen in Italien schon immer einen gewissen »dualen Charakter« besaßen. Hinter der auf Voluntarismus, geringer Institutionalisierung und Konflikt gründenden Interaktion von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Staat habe es stets eine »versteckte Kontinuität« der Zusammenarbeit und des Austauschs gegeben, beispielsweise in Fragen der Sozialversicherung oder der Beschäftigung im öffentlichen Dienst.

Noch ist man sich in der Forschung nicht darüber im Klaren, ob Italien seit Anfang der 1990er nun in eine gänzlich neue, stabilere Phase tripartistischer Konzertierung eingetreten ist. Man beobachtet gespannt »to what extent the actors regard concertation as an institutionalized fact that will not be called into

question with every shift in power relations or external circumstances« (Regalia/ Regini 1999: 497). Die erneute Machtübernahme der Regierung Berlusconi im Sommer 2001 und die Proteste der Gewerkschaften gegen deren Reformpläne im sozialpolitischen und arbeitsrechtlichen Bereich gaben zunächst Anlass zu Zweifeln. Andererseits gelang es dieser Regierung im Sommer 2002 immerhin, einen erneuten Sozialen Pakt mit Confindustria, CISL und UIL abzuschließen. CGIL blieb ihm allerdings aus Protest fern (Paparella/Rinolfi 2002a).

3.6.2 EU-Richtlinien im tripartistischen »Weihnachtspakt«

Im Großen und Ganzen findet die Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung europäischer Richtlinien in Italien bis heute, ähnlich wie in Luxemburg, nicht systematisch statt. Es gibt diesbezüglich keine formalisierten Verfahren, sondern es hängt häufig von der Initiative der Sozialpartner selbst ab, gegebenenfalls zu versuchen, sich bei der zuständigen Regierungsstelle Gehör zu verschaffen. Man kann dabei allerdings verschiedene Bereiche unterscheiden. Was den Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz betrifft, ein eher technisches Feld, in dem die EU in den vergangenen Jahren eine Reihe von wichtigen Initiativen eingeleitet hat, gibt es Arbeitsgruppen, in denen die Regierung in regelmäßigem Austausch mit den Sozialpartnern steht (Interview I3: 583–595). Im arbeitsrechtlichen Bereich im engeren Sinne ist der Austausch jedoch nicht formalisiert (Interviews I8: 326–360, I5: 45–89). Man hat ganz ähnlich wie in Luxemburg auch in Italien begonnen, die Kontakte zwischen den in die Vorbereitung involvierten Regierungsstellen (hier konkret dem Europaministerium) und dem Nationalen Wirtschafts- und Arbeitsrat (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, CNEL) systematischer zu gestalten. Für die hier untersuchten Richtlinien war dies allerdings noch nicht relevant. Auch war man sich zum Interviewzeitpunkt (Frühjahr 2001) unter den befragten Sozialpartnern noch nicht sicher, ob sich dies in der künftigen Praxis bewähren würde und inwiefern die Arbeitgeber- und Gewerkschaftsorganisationen tatsächlich systematisch und rechtzeitig zu europäischen Projekten würden Stellung beziehen können (Interview I5: 102–120).

Was die Einbindung der Sozialpartner in die Umsetzung europäischer Richtlinien betrifft, so unterscheidet diese sich nicht von der Sozialpartnereinbindung in die nationale Gesetzgebung – mit allen Schwankungen, denen diese in Italien abhängig von der (Regierungs-)Situation möglicherweise unterliegt. Vor 1998

bedeutete dies in der Regel, dass die Sozialpartner zur Umsetzung arbeitsrechtlicher Richtlinien (mehr oder weniger regelmäßig) konsultiert wurden. Ein formalisiertes Verfahren, wie dies etwa in den skandinavischen Ländern und in Luxemburg der Fall ist, gab es nicht. Interessant ist, dass mit dem Sozialen Pakt vom Dezember 1998, dem so genannten »Weihnachtspakt« (Patto di Natale),⁵⁴ explizit eine neue Prozedur für die Einbindung der Sozialpartner in die Umsetzung europäischer Richtlinien geschaffen wurde.

Die Sozialen Pakte der 1990er Jahre hatten zum einen *inhaltliche* Komponenten, wie etwa Elemente der Einkommenspolitik oder andere Maßnahmen zur makroökonomischen Steuerung (vgl. im Detail beispielsweise Negrelli 2000: 95–101). Insbesondere das Abkommen vom Juli 1993 enthielt aber auch eine Reihe *prozeduraler* Reformen, die im Prinzip eine Neuordnung des Tarifverhandlungssystems und Begrenzung der zuvor diversen kollektivvertraglichen Verhandlungsebenen auf lediglich zwei darstellten (vgl. Negrelli 2000: 97–98). Der »Weihnachtspakt« von 1998 wurde nun explizit als Fortentwicklung des 1993er-Paktes verstanden und sah im Abschnitt unter dem Titel »Il metodo della concertazione« ein detailliertes Verfahren der Konzertierung in sozioökonomischen und arbeitsrechtlichen Fragen vor. Dieses sollte zum einen generell für alle Angelegenheiten gelten, die direkt das Verhältnis zwischen Unternehmen, Arbeitgebern und Arbeitnehmerorganisationen betreffen und nicht zu einer Erhöhung der Staatsausgaben führen (Abschnitt 2, Punkt 3 des Paktes). Abschnitt 2, Punkt 6 des Paktes legt darüber hinaus ausdrücklich fest, dieses Verfahren auch auf die Umsetzung europäischer Richtlinien in diesem Feld anzuwenden, insbesondere bei den Richtlinien, welche auf der Grundlage des EU-Sozialpartnerverfahrens des Amsterdamer Vertrages ausgehandelt werden (vgl. auch Trentini 1999).

Das Konzertierungsverfahren des »Weihnachtspaktes« sieht für all diese Fälle ein detailliertes Verfahren mit präzisen Fristen vor (Negrelli 2000: 101; Baccaro 2002: 7). Die Regierung soll demnach – ganz ähnlich der Prozedur des Sozialpartnerverfahrens auf der europäischen Ebene – vor der Ausarbeitung eines Gesetzesvorschlags die Sozialpartner fragen, ob sie zu diesem Themenfeld ein bipartistisches Abkommen aushandeln möchten. Stimmen die Sozialpartner innerhalb einer festgelegten Frist zu, soll die Regierung das Sozialpartner-

54 Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione.

abkommen zur Grundlage ihres Gesetzesvorschlags machen und alles tun, um diesen Vorschlag im parlamentarischen Verfahren zu unterstützen. Damit wurde eine ganz besondere Art der tripartistischen Konzertierung eingeführt, bei der sich die Sozialpartner zunächst auf ein eigenes Abkommen einigen. Dieses ist dem Verfahren auf der europäischen Ebene ähnlich, mit dem Unterschied, dass der Ministerrat das Sozialpartnerabkommen de facto nur unverändert annehmen oder ablehnen kann, während der Gesetzesvorschlag im italienischen Parlament noch abgewandelt werden darf. Eine solche Art der verhandelten Gesetzgebung wurde wie beschrieben in den 1970er Jahren in Italien schon einmal eine Zeit lang praktiziert, in den darauf folgenden Jahren kam man von dieser Praxis wieder ab. Im Sozialpakt von 1998 wurde sie (bezogen auf alle Felder, die für die Sozialpartner von Belang sind) für nationale Gesetze *und für die Umsetzung von Richtlinien* formal festgeschrieben. In der Praxis wurden diese Prozeduren allerdings aus verschiedenen Gründen häufiger nicht befolgt (vgl. dazu Kapitel 4).

3.7 Sozialpartnerschaft und Richtlinienimplementation: Verortung der sechs Länder auf einen Blick

In Tabelle 3-1 sind die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen in den sechs Untersuchungsländern zusammengefasst. Hinsichtlich der zu untersuchenden Einflussfaktoren bieten sie eine große Bandbreite an Merkmalsausprägungen. So variiert die durchschnittliche Zahl der Vetopunkte im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess der 1990er Jahre zwischen 2 (Österreich und Luxemburg mit weitgehend konstanten Zwei-Parteien-Regierungen), 2,6 und 3,5 (Schweden und Dänemark mit ihren häufigen Minderheitsregierungen) sowie 4 und 5,8 (Finnland und Italien mit Regierungen, die aus einer Vielzahl an Koalitionspartnern bestanden). Im Gegensatz zu diesen parteipolitischen Vetoakteuren waren institutionelle Vetospieler für diesen Untersuchungszeitraum in keinem der Länder relevant (vgl. auch Fußnote 22 in Kapitel 2). Auch die Zahl der Regierungswechsel, welche in hoher Ausprägung als Indikator für die politische Instabilität des Regierens angesehen werden kann, reicht von 0 (Österreich) über 1 (Dänemark, Luxemburg) und 2 (Schweden, Finnland) bis 9 (Italien). Anzeichen für administrative Probleme verschiedener Art im Kontext der EU-Verfahren ließen sich vor allem in Luxemburg (unzureichende Ressourcen) und Italien (Koordi-

Tabelle 3-1 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen der Richtlinienvorbereitung und -umsetzung

	Dänemark	Schweden	Finnland	Österreich	Luxemburg	Italien
Durchschnittliche Zahl der Vetopunkte im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess der 1990er Jahre	3,5 (parteilpolitisch) ^a	2,6 (parteilpolitisch) ^a	4 (parteilpolitisch)	2 (parteilpolitisch)	2 (parteilpolitisch)	5,8 (parteilpolitisch)
Zahl der Regierungswechsel in den 1990er Jahren	1	2	2	0	1	9
Besondere administrative Probleme bekannt?	nein	in EU-Fragen Ansätze zu interministeriellen Rivalitäten und Koordinationsproblemen	nein	nein	ja (mangelnde Ressourcen)	ja (v.a. Koordinationsprobleme)
Einbindung des Parlaments in die EU-Entscheidungs-vorbereitung	stark (bindendes Veto)	mittel (politisch, aber nicht rechtlich bindende Konsultation)	mittel (politisch, aber nicht rechtlich bindende Konsultation)	de jure stark (imperatives Mandat)	schwach	schwach
Vorherrschendes Umsetzungsinstrument im arbeitsrechtlichen Bereich	ursprünglich Kollektivverträge ^b	Gesetzgebung	Gesetzgebung	Gesetzgebung	Gesetzgebung	zweistufig: Legge Comunitaria plus Regierungsdekret (Decreto Legislativo)

a Bei Minderheitsregierungen wurde ein zusätzlicher Vetopunkt für unterstützende Nichtregierungsparteien aus dem Parlament gerechnet.

b Aber vgl. dazu die Entwicklungen in den Fallstudien.

nationsprobleme zwischen Verwaltungseinheiten), aber auch in Schweden (in Ansätzen interministerielle Rivalitäten) erkennen.

Die Einbindung des nationalen Parlaments in die EU-Entscheidungsvorbereitung variiert von (zumindest de jure) stark (Dänemark und Österreich mit bindendem Vetorecht beziehungsweise imperativem Mandat) über Konsultation auf einem mittleren Niveau, die zwar nicht rechtlich bindend ist, der aber in der Regel viel politisches Gewicht eingeräumt wird (Schweden und Finnland), bis hin zu schwacher Beteiligung in Luxemburg und Italien. Wie oben ausgeführt, sollte dementsprechend vom dänischen und österreichischen Parlament am wenigsten Widerstand in den Umsetzungsprozessen zu erwarten sein. Hinsichtlich des Umsetzungsinstruments wird in vier der sechs Länder vor allem auf Gesetzgebung zurückgegriffen – die im Vergleich zu Rechtsverordnungen umfassendere Prozedur. Verordnungen der Regierung (ohne parlamentarische Beteiligung) kommen in den hier gewählten Ländern für das Arbeitsrecht normalerweise höchstens zur näheren Ausführung von Gesetzen vor. In Dänemark galten Anfang der 1990er Jahre für den arbeitsrechtlichen Bereich zunächst Kollektivverträge als bevorzugtes Umsetzungsinstrument. Warum dies in der Folge Probleme verursachte, wird in Kapitel 4.1 erläutert. Italien schließlich führte zur Beschleunigung der Umsetzungsverfahren, bei der das Parlament dennoch nicht vollkommen umgangen werden sollte, die oben beschriebenen *Leggi Comunitarie* ein.

Die Beteiligung der Sozialpartner am nationalen arbeitsrechtlichen Politikprozess, der Vorbereitung sowie der Umsetzung arbeitsrechtlicher Richtlinien (Tabelle 3-2) variiert in den sechs Ländern ebenfalls innerhalb des oben vorgestellten Kategoriensystems.⁵⁵ Bezüglich der Einbindung der Sozialpartner in

55 Wie in den vorangegangenen Abschnitten deutlich wurde, gibt es in einigen Mitgliedstaaten selbst innerhalb eines Politikbereichs verschiedene Kooperationsmuster zwischen Regierung und Sozialpartnern. In dieser Tabelle wurde jedes Land in die Kategorie eingeordnet, welche sich auf der Basis der Experteninterviews und Einzelfallstudien für den arbeitsrechtlichen Bereich als *typisches* Muster herausgestellt hat. In den Fallstudien erfolgt die Einordnung dann noch präziser, nämlich pro Richtlinienumsetzung in einem Land. Dabei können sich die Kategorien von Fall zu Fall auch innerhalb eines Landes unterscheiden. In früheren Publikationen wurde teilweise ein leicht abweichendes Klassifikationssystem benutzt (vgl. beispielsweise Falkner/Leiber 2004). Falls innerhalb eines Mitgliedstaates verschiedene Beteiligungsmuster vorkamen, wurden die Länder jeweils in die Kategorie eingeordnet, in der den Sozialpartnern die stärksten Beteiligungsmöglichkeiten zukamen.

Tabelle 3-2 Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in den sechs Untersuchungsländern

	Nationale arbeitsrechtliche Regulierung	Umsetzung arbeitsrechtlicher Richtlinien	EU-Entscheidungs-vorbereitung
DK	Sozialpartnerautonomie	ursprünglich Sozialpartner-autonomie ^a	Konzertierung
A	Konzertierung (bis 1999)	Konzertierung	Konzertierung
FIN	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung
S	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung
I	Konsultation	bis 1998: Konsultation nach 1998: (zumindest formal) Konzertierung	keine oder insignifikant
LUX	Konsultation	Konsultation	keine oder insignifikant

a Aber vgl. dazu die Entwicklungen in den Fallstudien.

die Umsetzung (Spalte 2) sind mit der getroffenen Länderauswahl drei (Sozialpartnerautonomie, Konzertierung und Konsultation) der fünf Kategorien abgedeckt. Keine oder insignifikante Einbindung konnte nicht eingeschlossen werden, denn diese Ausprägung kommt für die Umsetzung der Richtlinien in keinem der EU 15 Mitgliedstaaten vor. Selbst in Ländern wie Großbritannien, Frankreich oder Griechenland ist in diesem Politikfeld stets ein Mindestmaß an Konsultation der Sozialpartner vorgesehen.⁵⁶ Ergänzende Gesetzgebung ist vor allem ein für Belgien typisches Politikmuster, kam aber in Einzelfällen auch in Dänemark vor, so dass auch diese Kategorie mit berücksichtigt werden kann, wenn es um die Auswirkungen der Sozialpartnereinbindung auf die Umsetzungsqualität geht.⁵⁷

Auch bezüglich der Beteiligung der Sozialpartner an der EU-Entscheidungs-vorbereitung (Spalte 3) sind mit den sechs Untersuchungsländern alle real exis-

Daher war Luxemburg in diesen Arbeiten bezogen auf die nationale arbeitsrechtliche Regulierung der Kategorie Konzertierung (statt Konsultation) zugeteilt.

56 Auf Grundlage der Gesamterhebungen des in Fußnote 38 in Kapitel 1 beschriebenen Projektverbundes lassen sich die übrigen neun Mitgliedstaaten wie folgt einordnen: ergänzende Gesetzgebung (B), Konsultation (D, E, F, GB, GR, IRL, NL, P), vgl. auch Falkner et al. (2005), Treib (2004) und Hartlapp (2005).

57 Obwohl Belgien nicht in die Auswahl der ausführlich untersuchten Länder dieser Studie aufgenommen werden konnte, gehe ich im vergleichenden Kapitel 5 punktuell auf interessante Besonderheiten des dort vorherrschenden Sozialpartnermodells ein.

tierenden Kategorien abgedeckt. Hier ist es die Sozialpartnerautonomie, welche in der Realität nicht vorkommen kann, da in die Vorbereitung von EU-Richtlinien immer auch staatliche Akteure der nationalen und EU-Ebene involviert sein müssen. Konsultation gehört in diesem Bereich zwar nicht zu den vorherrschenden Mustern der sechs Länder, kam aber in einzelnen Fallstudien ebenfalls vor. Ergänzende Gesetzgebung in der EU-Entscheidungsvorbereitung kam bei allen Fällen vor (12 von 36), in denen Richtlinien über das EU-Sozialpartnerverfahren ausgehandelt wurden (vgl. im Detail Kapitel 4 und 5).

Dass – aus der Perspektive der zweiten Forschungsfrage – diese Einordnungen nicht fix sind, sondern über die Zeit (EU-induzierten) Wandlungsprozessen unterliegen, deutet sich in der Tabelle am italienischen und dänischen Beispiel an. Auf die unterschiedlichen Auswirkungen der EU-Sozialpolitik auf »Konsultationsländer«, »Konzertierungsländer« sowie Mitgliedstaaten, in denen ergänzende Gesetzgebung oder Sozialpartnerautonomie vorherrscht, gehe ich in den Fallstudien und in Kapitel 5.4 im Detail ein.

Kapitel 4

Die Umsetzung der EU-Richtlinien: Ausgewählte Fallstudien

In diesem Kapitel wird eine Auswahl der besonders relevanten Fallstudien vorgestellt, bevor es in Kapitel 5 auf der Basis aller 36 Fälle zu einer vergleichenden Auswertung der Untersuchungsergebnisse kommt. Präsentiert werden Fälle aus Dänemark, Schweden, Österreich und Italien, wobei auch darunter eine Auswahl getroffen wurde.¹ Auf die Darstellung der Fallstudien aus Finnland und Luxemburg muss aus Platzgründen in diesem Buch verzichtet werden. Bis auf eine Ausnahme (Elternurlaub in Luxemburg, vgl. dazu Kapitel 5) erweisen diese sich für die auf die Sozialpartner zielende Fragestellung allerdings auch als weniger relevant (Luxemburg) beziehungsweise brachten im Vergleich zu den anderen Untersuchungsländern keine zusätzlichen Aspekte ans Licht (Finnland).² Luxemburg schnitt zwar bei der Umsetzung der EU-Sozialpolitikrichtlinien sehr schlecht ab. Lediglich eine der sechs Richtlinien wurde annähernd pünktlich und im Wesentlichen korrekt umgesetzt. Von dem einen Fall der Elternurlaubsrichtlinie abgesehen, waren die Sozialpartner jedoch weder aus der einen noch aus der anderen Perspektive der Untersuchung von Belang. Stattdessen sind die Umsetzungsprobleme in allen anderen Fällen im Wesentlichen auf einen Faktor zurückzuführen: die *administrative Überlastung* des kleinen Landes. Die Umsetzungsprozesse in Finnland zeichneten sich vor allem durch zwei Charakteristika aus: Zum einen gelang trotz konstant starker Sozialpartnereinbindung (Konzerrierung) in beinahe allen Fällen eine pünktliche Umsetzung. Falls Transpositionsprobleme auftraten, waren dies kleinere Inkorrektheiten, die einer gewissen

1 Fälle reibungsloser Umsetzung mit sehr geringem Anpassungsbedarf und ohne Relevanz der Sozialpartner werden beispielsweise nicht ausgeführt.

2 Für eine ausführliche Darstellung dieser Fälle verweise ich auf Leiber (2003). Bezüglich der Forschungsfrage 1 ähneln die Entwicklungen in Finnland stark Schweden oder Dänemark, bezüglich der Forschungsfrage 2 gibt es eine hohe Parallelität zu Österreich.

Unachtsamkeit in der Umsetzungsvorbereitung zugeschrieben werden können. Lediglich in einem Fall (Mutterschutz) kam es zur bewussten Opposition der Regierung gegen eine Regelung, die sie für unnötig erachtete (ähnlich der Wirkung derselben Richtlinie in Dänemark und Schweden). Zum anderen hatte (im Gegensatz zu Dänemark und Schweden, ähnlich Österreich) keine der Richtlinien einen durchschlagenden Effekt auf die finnischen Sozialpartner.

4.1 Dänemark

Ganz im Gegensatz zu Dänemarks *politischer* EU-Skepsis steht sein Verhältnis zur EU aus *juristischer* Perspektive. Abbildung 1-2 zeigte, dass Dänemark im Überblick über alle Politikfelder zu den Musterschülern europäischer Rechtsbefolgung gehört. Sowohl 1997 als auch im Jahr 2001 ist es das Land mit den wenigsten Vertragsverletzungsverfahren (1997: 62, 2001: 43). In der Literatur werden verschiedene Ursachen für das gute Abschneiden der Dänen diskutiert, das so gar nicht zu ihrem europaskeptischen Ruf passen will. Diese blieben bislang aber häufig spekulativ. Zum einen wird ein kultureller Faktor angeführt – die dänische Gesetzestreue:

The Danish attitude is in general characterized by respect for the law, which is not the same as acceptance of authority. When an act is issued it is obeyed, even if one has opposed its adoption and disagrees with its content. Thus, this law-abiding attitude explains the basic approach. (Biering 2000: 959)

Als zweites Argument wird das effektive Funktionieren der dänischen Administration und des politischen Systems vorgebracht, welche die Voraussetzungen dafür schaffen, Richtlinien pünktlich umzusetzen. Demnach gibt es keinerlei strukturelle Hindernisse für die reibungslose Umsetzung von EU-Recht (Biering 2000; Rasmussen 1988).

Beide Annahmen bestätigten sich für die Umsetzung der EU-Sozialpolitik. Die dänische Regierung erwies sich als wahre »Musterschülerin«, der es fast immer gelang, die (fristgerechte) Anpassung an die EU-Vorgaben auch gegen erhebliche politische Widerstände durch Oppositionsparteien und/oder der Sozialpartner durchzusetzen. Dies wird besonders deutlich am Beispiel der Richtlinien zum Jugendarbeitsschutz und zur Teilzeitarbeit. Gleichzeitig ist Dänemark das Land, in dem die EU-Sozialpolitik die weitgehendsten Auswirkungen auf das

nationale Modell der Sozialpartnerbeziehungen zeigte. Wie im Folgenden ausgeführt wird, tangierte dies vier der sechs hier untersuchten Fälle.

4.1.1 Die Nachweisrichtlinie: Pünktliche und korrekte Umsetzung trotz Sozialpartnerdebatte um das Umsetzungsinstrument

Torunn Olson hat in seiner Studie des EU-Entscheidungsprozesses der Arbeitszeit-, Mutterschutz- und Nachweisrichtlinie drei typische Verhaltensweisen der dänischen Akteure herausgearbeitet (zitiert nach Knudsen/Lind 1999: 151):

1. Oberstes Ziel der dänischen Regierung, der Gewerkschaften und der Arbeitgeber sei der Schutz des dänischen Systems der Industriellen Beziehungen;
2. Fragen der Auswirkungen auf das Dänische Modell wögen häufig schwerer als inhaltliche Aspekte der Richtlinie;
3. Dänemark versuche, das Ausmaß allgemein verbindlicher und detaillierter Vorschriften in Richtlinien zu minimieren und so viel Flexibilität und Subsidiarität wie möglich darin zu verankern.

Bei der Verhandlung der Nachweisrichtlinie auf der europäischen Ebene kamen vor allem die Punkte 1 und 2 zum Tragen. Auch hier war es der Regierung ein Anliegen, dass die europäischen Regulierungen nicht mit dem Dänischen Modell kollidieren, in dem die Sozialpartner weitgehend autonome Gestaltungsbefugnisse haben (Interview DK7: 546–567). Bei der geplanten Nachweisrichtlinie war aber genau dies der Fall. Denn vor der Richtlinie gab es in Dänemark keinerlei Gesetzgebung in diesem Bereich. Wenn überhaupt, dann gab es kollektivvertragliche Regelungen darüber, auf welche Art und Weise den Arbeitnehmern eine Information über ihre Arbeitsbedingungen zustanden. Dänemark gehörte also nicht zu den Mitgliedstaaten, von denen die Nachweisrichtlinie besonders gefördert wurde. Einmal auf der europäischen Agenda, stellte man sich ihr jedoch auch nicht blockierend in den Weg, so dass diese einstimmig verabschiedet werden konnte (Interview DK7: 952–968; EIRR 1991b).

Bevor die Richtlinie in Dänemark umgesetzt wurde, waren schriftliche Arbeitsverträge weder gesetzlich, noch durch Kollektivverträge zwingend vorgeschrieben, mündliche Verabredungen wurden traditionsgemäß als gleichwertig betrachtet (Interview DK3: 180–206). Obwohl nicht vorgeschrieben, waren schriftliche Verträge dennoch verbreitet (Interviews DK2: 401–412, DK7: 51–119). Die faktischen Auswirkungen der Richtlinie hielten sich daher in Grenzen

und der Anpassungsbedarf lässt sich als gering einstufen. Aus diesem Grund gab es über die *inhaltlichen* Aspekte der Richtlinie auch keine Kontroverse zwischen den Sozialpartnern, mit denen die Regierung die Umsetzung abstimmte (Konzerrierung). Von Gewerkschaftsseite wurde die Richtlinie begrüßt, da diese präzisere Angaben über die Arbeitsbedingungen vorschrieb, als dies zuvor in Dänemark üblich war (Interviews DK1: 827–862, DK2: 401–412). Die Arbeitgeber betrachteten die Richtlinie als unnötige bürokratische Belastung, die in der Substanz keine Veränderung brachte (Interview DK3: 180–206). Dennoch konnten sie sich damit arrangieren. Zum einen bewegten sich die Kosten für den zusätzlichen administrativen Aufwand in einem überschaubaren Rahmen. Zum anderen ging es im Umsetzungsprozess lediglich um die Übernahme der europäischen Minimalvorgaben, über die niemand hinausgehen wollte. Eine signifikante Überimplementation fand nicht statt. Inhaltlich gab es folglich keinen Verhandlungsbedarf (Interviews DK7: 143–149, 810–817, DK2: 401–412).

Ein beträchtlicher Teil der Diskussionen drehte sich stattdessen um das geeignete *Umsetzungsinstrument* für die Richtlinie. Wie bereits erläutert, besitzen die dänischen Sozialpartner im arbeitsrechtlichen Bereich eine autonome Gestaltungskompetenz. Berührt nun eine EU-Richtlinie einen Bereich, für den nicht der Staat, sondern die Sozialpartner verantwortlich sind, stellt sich die Frage, wie man die kollektivvertragliche Autonomie der Sozialpartner schützen und gleichzeitig den Anforderungen der Richtlinie gerecht werden kann. In diesem Fall war es nicht so, dass die Richtlinie mit einem zentralen Interessenfeld der Sozialpartner kollidierte. Daher verständigten sich Regierung und Sozialpartner auf folgende Lösung: Die Umsetzung der Richtlinie erfolgte zwar per Gesetzgebung,³ ließ den Sozialpartnern jedoch Spielraum, die Standards der Richtlinie selbst in ihre Kollektivverträge aufzunehmen.⁴ Trotz der Diskussionen um das geeignete Umsetzungsinstrument ist es Dänemark gelungen, die Richtlinie pünktlich⁵ und vollständig korrekt umzusetzen.

3 Lov nr. 392 af 22. juni 1993 om arbejdsgiverens pligt at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet med de ændringer, der følger af lov nr. 1061 af 22. december 1993.

4 Paragraph 1 Absatz 3 des Gesetzes sieht explizit vor, dass das Gesetz keine Anwendung findet, wenn Kollektivverträge die Bestimmungen der Richtlinie bereits zu ihrem Inhalt gemacht haben.

5 Das Gesetz trat am 1.7.1993 in Kraft, die Umsetzungsfrist endete am 30.6.1993.

Die Nachweisrichtlinie war somit die erste arbeitsrechtliche Richtlinie, die bei der Umsetzung in Dänemark in den Bereich der autonomen Regulierungskompetenz der Sozialpartner eingriff. Da der Regelungsgegenstand (der schriftliche Nachweis über die Arbeitsbedingungen) von den Sozialpartnern nicht als zentral wahrgenommen wurde, konnte man sich darauf einigen, die Richtlinie per Gesetzgebung umzusetzen. Die Diskussionen zwischen Regierung und Sozialpartnern um das Umsetzungsinstrument führten nicht zu einer Verzögerung der Umsetzung.

4.1.2 Die Arbeitszeitrichtlinie: Autonome Umsetzung durch die Sozialpartner scheitert

Auf die EU-Verhandlungen über die Arbeitszeitrichtlinie treffen alle drei von Torunn Olson angeführten und in Kapitel 4.1.1 beschriebenen Verhaltensweisen der dänischen Akteure in besonderem Maße zu: Bei den inhaltlichen Standards der Richtlinie versuchte Dänemark darauf hinzuwirken, möglichst weitgehende Abweichungen per Kollektivvertrag durchzusetzen. Auch die britische Forderung nach einem individuellen Opt-out aus der 48-Stunden-Woche wurde von Dänemark unterstützt (Knudsen/Lind 1999; zur Position der Briten vgl. Treib 2004: 183–186). Zudem war bereits absehbar, dass die auf Drängen Frankreichs und des Europäischen Parlaments in die Richtlinie aufgenommene wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden (vgl. EIRR 1991a) ein Problem für die Autonomie der dänischen Sozialpartner darstellen könnte. Die Arbeitszeitrichtlinie wurde von Dänemark insgesamt nicht begrüßt und man stimmte mit der britischen Kritik an der Vertragsgrundlage der Richtlinie überein.⁶ Letztlich entsprach man allerdings dem Wunsch der Mehrheit der Mitgliedstaaten und stimmte der Verabschiedung der Richtlinie im Ministerrat zu (Interviews DK7: 546–573, LUX1: 791–834; EIRR 1993).

Die Umsetzung der Richtlinie beriet die Regierung gemeinsam mit den Sozialpartnern. Ein Teil der Bestimmungen wie etwa die täglichen und wöchentli-

6 Die Briten wehrten sich dagegen, Arbeitszeitregulierung als eine Angelegenheit des Gesundheitsschutzes (ein Bereich, in dem auf EU-Ebene mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird) zu akzeptieren und haben Klage beim EuGH eingereicht. Dieser wurde allerdings in weiten Teilen nicht stattgegeben, ausführlich dazu Treib (2004: 183–186).

chen Ruhezeiten oder die Sicherheitsmaßnahmen für Nacht- und Schichtarbeiter war bereits über die dänische Arbeitsschutzgesetzgebung abgedeckt. Vor allem die Festlegung einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden berührte jedoch ein wichtiges Feld autonomer sozialpartnerschaftlicher Regulierung: die Aushandlung von Arbeitszeiten. Auch bei früheren Richtlinien wie der Nachweisrichtlinie war die europäische Regulierung bereits mit der dänischen sozialpartnerschaftlichen Autonomie kollidiert, allerdings nie in einem so zentralen Bereich. Daher beschloss die Regierung zusammen mit den Sozialpartnern, in diesem Fall eine Richtlinie *zum ersten Mal allein über Kollektivverträge* umzusetzen (Interview DK1: 153–307).

Der Europäischen Kommission gegenüber ging man damals sehr offen mit dieser Frage um und man stand auch in informellem Kontakt mit ihr (Interviews DK6: 1004–1015, DK3: 950–971). Von Seiten des damaligen EU-Kommissars für Soziales und Beschäftigung, Padraig Flynn, hatte man eine Zusage bekommen, dass Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie nicht zwingend notwendig sei (Interview S3: 350–392; Knudsen/Lind 1999; Bruun 2002). Dementsprechend wurden die Bestimmungen der Richtlinie durch die Sozialpartner in der 1995er-Tarifverhandlungsrunde sowie einigen Nachfolgeverhandlungen in die Tarifverträge aufgenommen. Gegenüber dem Parlament empfahl das Arbeitsministerium, die Richtlinie damit als umgesetzt zu betrachten (Knudsen/Lind 1999: 148).

Obwohl die Regierung zusammen mit den beiden größten Sozialpartnerorganisationen, DA und LO, der Europäischen Kommission gegenüber Einigkeit zu demonstrieren versuchte, war diese Art der Umsetzung innerhalb Dänemarks umstritten. Sie löste heftige Diskussionen unter Wissenschaftlern und Sozialpartnern über Kollektivverträge als geeignetes Umsetzungsinstrument sowie die Zukunft des Dänischen Modells aus. Kernpunkt der Diskussionen bildete dabei die Frage, ob die dänischen Tarifverträge in der Lage sind, einen ausreichenden Abdeckungsgrad der Arbeitnehmerschaft zu gewährleisten. Denn Richtlinien sind vom Prinzip her Rechtsinstrumente, die sich auf *alle* Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beziehen, während Kollektivverträge nur für die Vertragsparteien und deren Mitglieder bindend sind. Auf wissenschaftlicher Seite wurde zu eruieren versucht, wie hoch der aktuelle Abdeckungsgrad von Kollektivverträgen in Dänemark sei. Die Meinungen dazu schwankten etwa zwischen 70 und 85 Prozent (vgl. Scheuer 1997, 1999b; Petersen 1997b).

Auch auf Seiten der Gewerkschaftsorganisationen war man sich nicht darüber einig, dass eine ausreichende Abdeckung der Arbeitnehmerschaft durch die Ta-

rifverträge erreicht werden konnte (Madsen 2000b). Widerstand gegen diese Art der Umsetzung kam vor allem von kleineren Gewerkschaftsorganisationen mit einer spezifischen Mitgliederklientel, die den Schutz der Interessen ihrer Mitglieder über Gesetzgebung besser gewahrt sahen. Ausgangspunkt dafür stellt die Tatsache dar, dass die dänischen Arbeitgeber bei der Umsetzung der Richtlinie in einen Zielkonflikt gerieten. Einerseits wollte man dabei zwar auf das bewährte Dänische Modell zurückgreifen, andererseits war man nicht bereit, mit bestimmten Gewerkschaftsorganisation wie beispielsweise der dänischen Akademikerorganisation AC Tarifverträge abzuschließen. Etwa sechs Prozent der dänischen Arbeitnehmer sind in der AC organisiert (EIRR 2000a). Da Akademiker häufig managementnahe Positionen in Unternehmen innehaben, möchte die Arbeitgeberseite sie lieber auf individueller Vertragsbasis einstellen als auf Grundlage von Kollektivverträgen (Interview DK1: 153–307). Der DA hatte also keine entsprechenden Abkommen mit der AC geschlossen und aus diesem Grund wehrte diese sich auch dagegen, die Umsetzung anzuerkennen. Man sah die eigenen Mitglieder nicht ausreichend abgedeckt (Interview DK2: 212–312; EIRR 2000a).

Andere Gegner, beispielsweise die unabhängige Gewerkschaft Firma-funktionaernes Fagforening, versuchten Fälle zu finden, in denen die Richtlinie verletzt wird, um diese vor Gericht zu bringen. So wollte man die dänische Regierung zu einer Umsetzung per Gesetz zwingen (Knudsen/Lind 1999: 148–149).⁷ Die Diskussion wurde noch verstärkt als sich die Europäische Kommission tatsächlich – anders als zunächst durch Kommissar Flynn angedeutet – Ende 1999 mit einem Fristsetzungsschreiben an die dänische Regierung wandte. Darin wurde bemängelt, dass Dänemark auch nach der tarifvertraglichen Umsetzung noch keine ausreichende Abdeckung der Arbeitnehmerschaft garantieren könne. Die dänischen Kollektivverträge würden zwar eine hohe, aber keine volle Abdeckung gewährleisten, wie der EuGH es in richtungsweisenden Urteilen⁸ verlange (EIRR 2000a; Madsen 2000b).

7 Der einzige Fall, der gefunden wurde, betraf einen Arbeitnehmer in Grönland. Da Grönland nicht zum Gebiet der EU zählt, konnte man damit jedoch nicht weiterkommen (Interview DK3: 1061). Zusammen mit der Christlichen Gewerkschaft (Den Kristelige Fagforening, DKF) legte die Firma-funktionaernes Fagforening daher Beschwerde bei der Europäischen Kommission über die unzureichende Abdeckung ein (Petersen 1998).

8 Vgl. beispielsweise Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 30. Januar 1985. Rechtsache 143/83. Sammlung der Rechtsprechung 1985, 427 und Urteil des Gerichtshofs vom

Nach dieser ersten Mahnung der Kommission waren die Regierung sowie die Sozialpartnerorganisationen DA, LO und FTF noch immer willens, an der Umsetzung per Tarifvertrag festzuhalten. Man gab der Europäischen Kommission eine gemeinsame Antwort, die auf folgender Argumentation beruhte: Zwischen LO und DA wurde extra ein zentrales Implementationsabkommen geschlossen, das zum 1. Februar 2000 in Kraft trat. Dieses sollte die Anwendung der 48-Stunden-Regel für alle Arbeitnehmer im LO/DA-Einflussbereich sichern, auch wenn sie nicht von sektoralen Kollektivverträgen abgedeckt sind.⁹ Falls es darüber hinaus tatsächlich noch Probleme mit der Einhaltung der Standards (beispielsweise in nichtorganisierten Unternehmen) geben sollte, erklärten sich die beiden Organisationen dazu bereit, einzugreifen und entsprechend Druck auszuüben (Madsen 2000b). Dahinter stand der Gedanke, dass die Gewerkschaften stark genug seien, dies durch Androhung eines Arbeitskampfes gegenüber einem abweichenden Unternehmen oder dessen Geschäftspartnern in jedem Fall durchsetzen zu können. Auf diesem Weg, so die Erklärung von Regierung, FTF, LO und DA, könne auch für Arbeitnehmer, die nicht von einem Kollektivvertrag abgedeckt sind, garantiert werden, dass deren Arbeitszeiten de facto nicht hinter den in der Richtlinie vorgeschriebenen Standards zurückstehen (Jørgensen 2001b). Die AC weigerte sich allerdings, das Schreiben an die Europäische Kommission mit zu unterzeichnen (EIRR 2002a). Anstelle der Ausdehnung der DA-Abkommen nach Artikel 6 des DA-Statuts hätte man es lieber gesehen, wenn der Arbeitgeberdachverband direkt Abkommen mit ihnen geschlossen hätte. Daher blieb man bei der Position, die Abdeckung sei nicht ausreichend (Interview DK1: 153–307). Von den anderen Sozialpartnerorganisationen wurde die AC scharf dafür kritisiert, dass ihr Verhalten das Dänische Modell gefährde (EIRR 2000a).

10. Juli 1986. Rechtssache 235/84. Sammlung der Rechtsprechung 1986, 2291. Ausführlich zur juristischen Frage nach Kollektivverträgen als Umsetzungsinstrument von Richtlinien vgl. Adinolfi (1988) und Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b: 29–30).

9 Der DA hat zu diesem Zweck von Artikel 6 seines Statuts Gebrauch gemacht, wonach die in DA-Tarifverträgen abgeschlossenen Bestimmungen auch auf DA-Mitglieder ausgedehnt werden können, bei denen keine eigenen Abkommen mit den Gewerkschaften zu Stande gekommen sind. Somit konnte der Abdeckungsgrad erhöht werden auf alle Arbeitnehmer (sowohl Gewerkschaftsmitglieder als auch Nichtmitglieder) in Unternehmen, die Mitglied des DA-Dachverbandes sind (auch wenn diese Beschäftigten auf sektoraler Ebene nicht durch einen Tarifvertrag abgedeckt waren).

Trotz aller Bemühungen von DA, LO, FTF und der Regierung blieb die Europäische Kommission bei ihrer ursprünglichen Position. Nachdem die Kommission Dänemark schließlich im September 2001 eine mit Gründen versehene Stellungnahme mit der Drohung zukommen ließ, den Fall vor den EuGH zu bringen, lenkte die dänische Regierung Anfang 2002 ein. Obwohl weder die Regierung noch die größeren Sozialpartnerorganisationen diese Lösung für glücklich hielten, wurde beschlossen, die Richtlinie per ergänzender Gesetzgebung umzusetzen, denn die Möglichkeit, Kollektivverträgen eine Erga-omnes-Wirkung zu verleihen, gibt es in Dänemark nicht. Die dänische Regierung ließ es nicht auf ein Verfahren vor dem EuGH ankommen und lenkte vorzeitig ein. Dieses neue Gesetz¹⁰ ist dabei auf eine ganz besondere Weise konstruiert: Es gilt nur für Arbeitnehmer, die nicht von einem Tarifvertrag abgedeckt sind (EIRR 2002a).

Insgesamt hat diese Richtlinie in Dänemark somit sehr hohen Anpassungsbedarf hervorgerufen. Hinsichtlich der *Policy-Inhalte* waren die Auswirkungen wenig gravierend.¹¹ Im Bereich *Politics* fand hier jedoch ein *Sprung vom Modell der Sozialpartnerautonomie hin zu ergänzender Gesetzgebung* statt. Die Umsetzung der Richtlinie erfolgte in Dänemark weitgehend pünktlich,¹² kann aber erst seit dem Gesetz vom Mai 2002 als korrekt gelten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass dieser erste Versuch der Dänen, eine Richtlinie ausschließlich über Tarifverträge umzusetzen, scheiterte. Die in der Einleitung beschriebene Initiative der Dänen, dem Maastrichter Sozialprotokoll eine Klausel beizufügen, welche die Umsetzung durch die Sozialpartner erlaubt (»Christoffersen-Klausel«), erweist sich damit als nutzlos, weil die Abdeckung der Arbeitnehmerschaft nicht ausreicht. Zu Implementationsproblemen hat vor allem der Politics Misfit zwischen den europäischen Anforderungen an eine vollständige rechtliche Abdeckung der Arbeitnehmerschaft und dem Dänischen Modell sozialpartnerschaftlicher Autonomie geführt.

10 Lov nr. 248 af 8. maj 2002 om gennemførelse af dele af arbejdstidsdirektivet.

11 In der Regel lag die wöchentliche Arbeitszeit in Dänemark bereits bei 37 Stunden, Pausen- und Nachtarbeitsregelungen waren ebenfalls vorhanden. Eine wichtige Ausnahme bildete allerdings wie in vielen Mitgliedstaaten der Krankenhaussektor, hier hat die Richtlinie auch in Dänemark bemerkenswerte Veränderungen bewirkt (Interview DK1: 792–804).

12 Gezählt wird hier der Abschluss der Tarifverhandlungen, in denen die Standards der Richtlinie in die Kollektivverträge aufgenommen wurden. Dies geschah in der 1995er-Tarifrunde und lag damit noch vor dem Ende der Umsetzungsfrist.

4.1.3 Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Pünktliche Umsetzung trotz starker politischer Widerstände

Auch die Jugendarbeitsschutzrichtlinie erregte in Dänemark sehr großes öffentliches Aufsehen. Die Frage, ab welchem Mindestalter man Kinder zu leichter Arbeit zulassen sollte, war dort lange vor der europäischen Richtlinie ein umstrittenes Thema. Bereits als Anfang der 1970er Jahre eine Konvention der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)¹³ zu diesem Themengebiet verabschiedet wurde, debattierte man in Dänemark darüber, ob man der Konvention beitreten solle. Der Hauptproblempunkt dabei war, dass in Dänemark Kinderarbeit – wenn auch begrenzt auf leichte Tätigkeiten innerhalb eines engen Zeitrahmens – bereits ab dem Alter von 10 Jahren möglich war, während die IAO-Konvention ein Mindestalter von 13 Jahren vorsieht. Die nationalen Widerstände gegen eine solche Reform waren stets zu groß gewesen, so dass Dänemark der Konvention nicht beitrug. Einerseits stellten sich die Arbeitgeber dagegen, vor allem diejenigen aus der Zeitungs- und Zeitschriftenbranche, in der es gängig war, gerade diese jungen Kinder als Austräger zu beschäftigen. Andererseits beschränkte sich der Streit um eine entsprechende Änderung des Jugendschutzgesetzes nicht auf die Kostenfrage. Vielmehr berührte das Thema in Dänemark einen sehr sensiblen Punkt nationaler Tradition (Interview DK6: 873–931). Gerade in den Reihen der konservativen Politiker gab es vehemente Gegner, die an der Tradition festhalten wollten, da man sie nicht als schädlich für die Jugendlichen ansah. Zu den Befürwortern einer Reform gehörten vor allem die Gewerkschaften.

Als nun die Jugendarbeitsschutzrichtlinie auf die europäische Agenda kam, begannen insbesondere die Gewerkschaften, Druck auf die dänische Regierung auszuüben. Sie wollten erreichen, dass Dänemark mit seinem Schutzniveau nicht mehr länger hinter der IAO-Konvention zurückblieb und diese ratifiziert werden konnte. Die Arbeitgeberseite war nach wie vor strikt gegen eine Veränderung des Jugendarbeitsschutzes und somit auch gegen die Richtlinie (Interviews DK6: 832–853, DK3: 733–744). Die damalige sozialdemokratisch geführte dänische Regierung ebenso wie der Europaausschuss des Parlaments stimmten der Richtlinie jedoch zu. Von Ministeriumsseite wurde argumentiert, man könne gegen-

13 Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung, 1973, in Kraft seit 19. Juni 1976.

über den europäischen Nachbarländern nicht durchsetzen, dass sie mit einer europäischen Richtlinie hinter einem Standard zurückbleiben sollten, der selbst auf »globaler« Ebene der IAO gültig sei. Dänemark habe zudem vor den anderen Mitgliedstaaten nicht als »Kinderarbeitsland« dastehen wollen (Interview DK7: 594–607). Es liegt nahe, dass es der damaligen sozialdemokratisch geführten Regierung gelegen kam, mit Hilfe der europäischen Richtlinie Dänemark nach mehr als 25 Jahren Diskussion endlich auf das Niveau der IAO-Konvention zu bringen (Interviews DK3: 733–744, DK6: 832–853). Bevor es so weit kommen konnte, die Richtlinie umzusetzen und schließlich auch die IAO-Konvention zu ratifizieren, gab es allerdings noch einige Probleme zu bewältigen.

Der Anpassungsbedarf, den die Richtlinie in Dänemark hervorrief, lässt sich insgesamt auf einem mittleren Niveau ansiedeln. Neben der Erhöhung der Altersgrenze für leichte Kinderarbeit von 10 auf 13 Jahre waren weitere Anpassungen notwendig, welche die Arbeits- und Ruhezeiten betrafen. Insgesamt gab es in Dänemark vor der Richtlinie nur wenige gesetzliche Regelungen über die Arbeitszeiten von Kindern und Jugendlichen (Blanpain et al. 1997: 266–267). Die oben beschriebene leichte Kinderarbeit war mit Ausnahme von Farmarbeit in Familienbetrieben auf 2 Stunden pro Tag begrenzt. Für Jugendliche zwischen 15 und 18 Jahren sollte die Arbeitszeit diejenige eines Erwachsenen im selben Sektor nicht überschreiten und war auf 10 Stunden pro Tag begrenzt. In der Praxis hieß das, die Arbeitszeit der Jugendlichen entsprach der Arbeitszeit, die im entsprechenden Tarifvertrag für Erwachsene festgelegt war. Die wenigsten Tarifverträge sahen spezielle Arbeitszeitregelungen für Jugendliche vor (Blanpain et al. 1997: 267). Die Richtlinie legt dagegen fest, dass die Arbeitszeit der Jugendlichen mit wenigen Ausnahmen 8 Stunden pro Tag und 40 Stunden pro Woche nicht überschreiten darf. Daneben bewirkte die Richtlinie eine leichte Erhöhung der täglichen Ruhezeit für Kinder, eine leichte Einschränkung der Ausnahmebestimmungen für die Nacharbeit sowie die Ausdehnung der wöchentlichen Ruhezeit für Jugendliche von einem auf 2 Tage (Interview DK6: 248–393). Was die Bestimmungen der Richtlinie im Bereich Sicherheits- und Gesundheitsschutz betrifft (etwa die Gefahrenevaluierung am Arbeitsplatz oder die Verbote, mit bestimmten Stoffen in Berührungen zu kommen), so waren die meisten durch die dänischen Gesetze bereits erfüllt und erforderten nur noch kleinere Anpassungen (Interview DK6: 248–393).

Die Umsetzung der Richtlinie fand auf zwei Wegen statt. Zum einen gab es eine Ergänzung von Kapitel 10 des Arbeitsschutzgesetzes, die im Parlament verabschiedet wurde.¹⁴ Das Arbeitsministerium erließ zudem eine Verordnung über den Jugendarbeitsschutz, welche die Gesetzesvorschriften im Detail ausführt.¹⁵ Beide Prozesse waren mit gewissen Schwierigkeiten behaftet. In beiden waren die Sozialpartner auf dem Wege der Konzertierung eingebunden (Interview DK6: 726–742). Bei der Verordnung ging es vor allem um Detailfragen hinsichtlich der Gefährdungen und Beschäftigungsverbote für junge Menschen. Diese wurden im Ausschuss für Arbeitsschutzfragen (Arbejdsmiljørådet) zusammen mit den Sozialpartnern und Experten der dänischen Arbeitsschutzbehörde (Arbejdstilsynet) beraten (Interview DK6: 726–742). In diesem Fall war es so, dass die Regierung gerne die Gelegenheit nutzen wollte, verschiedene vorher existierende Verordnungen in einer neuen zusammenzufassen. Darüber hinaus gab es eine Reihe langwieriger Diskussionen um sehr spezifische Fragen (Interview DK6: 416–448, 943–990). Um trotz der komplexen Materie pünktlich umzusetzen, ging man dabei auf eine besondere Weise vor. Man einigte sich mit den Sozialpartnern zuvor darüber, dass lediglich Änderungen diskutiert werden, die auf Grund der Richtlinie notwendig sind, und dass keine Diskussionen darüber hinaus angefasst werden können (Interview DK6: 943–990).

Bei der Gesetzesreform bestand das Hauptproblem in den Widerständen des Parlaments und der Arbeitgeber gegen die oben angeführte Erhöhung des Mindestalters für leichte Kinderarbeit. Obwohl Dänemark der Richtlinie auf europäischer Ebene bereits zugestimmt hatte, begann sich bei der nationalen Umsetzung der Richtlinie erneut lautstarker Widerstand zu formieren. Von Seiten der drei größten Gewerkschaftsdachverbände, LO, FTF und AC, wurde die Reform begrüßt (Interviews DK1: 553–610, DK2: 489–500, DK4: 515–525). Die Arbeitgeber, insbesondere die lokalen Zeitungsvertriebe und Ladenbesitzer, beklagten die hohen Kosten und die Probleme, andere Arbeitnehmer zu finden, die diese Arbeit überhaupt verrichten würden (Interview DK3: 414–449). Entscheidend war jedoch, dass sich bei den Wahlen im September 1994 die parlamentarische Un-

14 Lov nr. 458 af 12. juni 1996.

15 Rechtsverordnung Nr. 516 vom 14. Juni 1996, zu diversen Sonderregelungen für bestimmte Sektoren vgl. die Übersicht in Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001c: 7).

terstützung für die sozialdemokratisch geführte Regierung änderte.¹⁶ Dadurch erhielt die Opposition erheblichen Einfluss und die Verabschiedung der Umsetzungsmaßnahme im Parlament stand angesichts des heftigen Widerstands des rechten Flügels in Frage. Vor allem die liberale Oppositionspartei Venstre wandte sich vehement gegen eine Verabschiedung des Umsetzungsgesetzes und es entstand eine hoch politisierte, emotionale öffentliche Diskussion. Schließlich konnte die Umsetzung durch das erfolgreiche Verhandeln der sozialdemokratischen Arbeitsministerin Jytte Andersen sichergestellt werden. Als sie den gemäßigten Oppositionsparteien einige Konzessionen anbot, gelang es, die notwendige Mehrheit für die Gesetzesreform zu sichern (Interview DK6: 564–613). Dadurch konnte die Richtlinie am Ende noch pünktlich und korrekt umgesetzt werden.

Der Fall veranschaulicht somit eindrücklich, wie viel Wert in Dänemark auf die pünktliche Einhaltung der Umsetzungsfristen gelegt wird, die hier trotz erheblicher politischer Widerstände gelungen ist. Sowohl bei der Umarbeitung der Jugendschutzverordnung (Vereinbarung mit den Sozialpartnern, nur die Mindestvorgaben umzusetzen) als auch im Legislativverfahren (»package deal« mit den Oppositionsparteien) ergriff die Regierung explizite Maßnahmen, um die fristgerechte Einhaltung der europäischen Vorgaben sicherzustellen. Der Fall ist ebenfalls ein interessantes Beispiel dafür, wie die sozialdemokratisch geführte Regierung die EU-Ebene nutzen konnte, um die nationalen Widerstände hinsichtlich der Angleichung der dänischen Standards an das Niveau der IAO-Konvention zu überwinden.

16 Von 1993 bis Anfang 1994 hatte kurzfristig eine Mehrheitsregierung aus Sozialdemokraten, Zentrum, Radikalliberalen und der christlichen Volkspartei regiert. Durch den Austritt von zwei Mitgliedern des Zentrums wurde diese zu Beginn des Jahres 1994 zur Minderheitsregierung. Bei den Wahlen im September 1994 schied die christliche Volkspartei aus der Regierungskoalition aus und es wurde eine Minderheitsregierung aus den drei erstgenannten Parteien gebildet (Damgaard 2000; Nannestad 2003: 67).

4.1.4 Die Elternurlaubsrichtlinie: Autonome Umsetzung durch die Sozialpartner vom Scheitern bedroht

Unabhängig von der europäischen Richtlinie hatte Dänemark seit Beginn der 1990er Jahre das Elternurlaubssystem weiter auszubauen begonnen.¹⁷ Man erhoffte sich von der Einführung einer Kombination aus Eltern-, Weiterbildungs- und Sabbaturlaub vor allem eine beschäftigungsfördernde Wirkung. Im Sinne eines »job rotation system« sollten Arbeitnehmer, die ihre Beschäftigung unterbrachen, um sich ihren Kindern, der Weiterbildung oder sonstigen Interessen zu widmen, in dieser Zeit durch Arbeitssuchende ersetzt werden. Letztere sollten so möglicherweise einen neuen Einstieg in den Arbeitsmarkt finden, der über die Vertretungszeit hinausweist (Compston/Kongshøj Madsen 2001). Daher existierte in Dänemark bereits seit 1994 das individuelle Recht auf mindestens 13 Wochen bezahlten Elternurlaub. Die Bezahlung beträgt 60 Prozent des Arbeitslosengeldes. Weiterer Elternurlaub bis zu einem Jahr kann in Anspruch genommen werden, wenn der Arbeitgeber damit einverstanden ist. Allerdings besteht für diesen Zeitraum kein Rechtsanspruch auf Wiedereinstellung (Hall 1998).

Vor diesem Hintergrund ließ die europäische Richtlinie keine substanziellen Anpassungen in Dänemark erwarten. Daher hatten die dänischen Arbeitgeber in den europäischen Sozialpartnerverhandlungen auch keine allzu großen Probleme damit. Die Teilnahme an den Verhandlungen wurde als das »kleinere Übel« betrachtet: Man wollte das Ergebnis lieber selbst mitverhandeln als es den Regierungen zu überlassen (Interview DK3: 126–144, 146–176, 449–478). Die Gewerkschaften standen der Richtlinie aufgeschlossen gegenüber (Interview DK1: 108–134).

Der einzige Punkt der Richtlinie, der in Dänemark Anpassungen hervorrief, war das so genannte »Fernbleiben von der Arbeit aus Gründen höherer Gewalt« (Paragraph 3 der Rahmenvereinbarung zum Elternurlaub). Dieser von der Substanz her geringfügige Aspekt brachte besondere Probleme mit sich, was das Umsetzungsinstrument betraf. Die Freistellung von Arbeitnehmern aus dringenden familiären Gründen war in Dänemark nicht gesetzlich geregelt, es gab jedoch eine Reihe von Kollektivverträgen, die ein solches Recht für Arbeitnehmer

17 Auch davor existierten bereits Regelungen aus der Mitte der 1980er Jahre, die einen zehnwöchigen Elternurlaub für beide Eltern im Anschluss an den Mutterschutz vorsahen (Collins 1994: 78).

vorsahen (Hall 1998). Als es an die Umsetzung der Richtlinie ging, beriet sich die dänische Regierung zunächst mit den Sozialpartnern und schlug diesen dann vor, die Richtlinie (ebenso wie die Arbeitszeitrichtlinie) per Kollektivvertrag umzusetzen. Die Gewerkschaften waren einverstanden. Die Arbeitgeber waren eigentlich der Ansicht, dass es gar keiner Umsetzung in diesem Bereich bedürfe. Sie argumentierten, in der Praxis würde ohnehin keinem Arbeitnehmer ein solches Recht verweigert. Zudem verwiesen sie auf Gerichtsurteile von 1947, auf die sich die Arbeitnehmer gegebenenfalls berufen könnten. Schließlich stimmte jedoch auch die Arbeitgeberseite einer Umsetzung per Kollektivvertrag zu. Für sie stellte sich die Änderung der Kollektivverträge eher als eine »Show für die Europäische Kommission« dar, da man die Anpassungen eigentlich für unnötig hielt (Interview DK3: 449–478).

Von Seiten der Regierung und der Gewerkschaften wurde dagegen angezweifelt, dass die Berufung auf die alten Gerichtsurteile den Anforderungen der Richtlinie gerecht werde. Sie drängten daher auf die explizite Umsetzung per Kollektivvertrag. Gleichzeitig wurde damit ein weiterer Testfall dafür geschaffen, inwiefern es Dänemark möglich ist, bei der Umsetzung von Richtlinien das Dänische Modell beizubehalten. Letztlich waren Regierung und Sozialpartner vereint in der Ansicht, bei der Umsetzung per Kollektivvertrag zu bleiben und auszuprobieren, wie die Kommission darauf reagieren würde.

Im Rahmen der darauf folgenden allgemeinen Tarifverhandlungsrunde fanden die Anpassungen der Kollektivverträge an die Richtlinie statt. Die Regierung beantragte die Verlängerung der Umsetzungsfrist um ein Jahr (nach Artikel 2 der Richtlinie¹⁸), da diese Verhandlungen sich über einen längeren Zeitraum erstreckten (Hall 1998). Ähnlich wie bei der Arbeitszeitrichtlinie schlossen auch in diesem Fall die Spitzenorganisationen DA und LO ein zentrales Abkommen, das zusätzlich diejenigen Arbeitnehmer absichern sollte, die nicht von den sektoralen Tarifverträgen abgedeckt waren (Clauwaert/Harger 2000: 25).

Im Anschluss daran hat die Europäische Kommission allerdings darauf hingewiesen, dass dieser Fall ähnliche Probleme aufwirft wie die Arbeitszeitrichtlinie: Die Abdeckung der Arbeitnehmerschaft durch die Kollektivverträge reicht nicht aus (Interview DK1a). Im Untersuchungszeitraum dieser Arbeit war der

18 Dieser sieht eine Fristverlängerung von bis zu einem Jahr »bei besonderen Schwierigkeiten oder im Falle einer Durchführung mittels eines Tarifvertrags« vor.

Dialog zwischen der dänischen Regierung und der Europäischen Kommission noch nicht abgeschlossen, man kann jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass auch in diesem Fall zum Instrument der ergänzenden Gesetzgebung gegriffen werden wird.

Ähnlich wie die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie unterstreicht dieser Fall, dass auch bei geringem Policy Misfit Umsetzungsprobleme dort auftreten können, wo die europäischen Richtlinien den Bruch mit einer fundamentalen nationalen Verfahrenstradition erfordern – in diesem Fall die Autonomie der Sozialpartner (Politics Misfit).

4.1.5 Die Teilzeitarbeitsrichtlinie: Auf dem Weg zu einer neuen »dualen Implementationsmethode«

Teilzeitarbeit ist in Dänemark bereits seit langem etabliert und im Jahr 2000 lag Dänemark mit einer Teilzeitquote von 15,7 Prozent im oberen Mittelfeld Europas. Nach wie vor sind es auch hier vor allem Frauen (69,8 Prozent im Jahr 2000), die Teilzeitarbeit in Anspruch nehmen (OECD 2001: 126–127). Das skandinavische Wohlfahrtsstaatsmodell beruht auf der Grundidee, dass Frau und Mann gleichberechtigt zusammenleben und jeweils ihr eigenes Einkommen sowie ihre eigene soziale Absicherung haben. Ehepaare werden daher auch getrennt besteuert. Gleichzeitig gibt es sehr gut ausgebaute Möglichkeiten des Elternurlaubs und der Kinderbetreuung, die auch Müttern eine (rasche Rückkehr in die) Berufstätigkeit ermöglichen. Gewerkschaften und Regierungen in den skandinavischen Ländern standen jedoch einer Ausweitung von Teilzeitarbeit in der Vergangenheit skeptisch gegenüber. Nach ihrem Ideal sollte es jedem Arbeitnehmer und jeder Arbeitnehmerin möglich sein, Vollzeit zu arbeiten und nur auf eigenen Wunsch die Arbeitszeit zu reduzieren (Dürmeier 1999: 9).

Dementsprechend hatte man auf Seiten der dänischen Gewerkschaften während der Verhandlung der Richtlinie zwischen den europäischen Sozialpartnern auch Bedenken gegen Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung, der einen Abbau von Hindernissen für Teilzeitarbeit anstrebte. In Dänemark existierte eine Reihe von Tarifverträgen, die Beschränkungen von Teilzeitarbeit vorsahen. Die Gewerkschaften befürchteten, die Richtlinie würde diesbezüglich in die dänische Tarifautonomie eingreifen und den Abbau dieser Teilzeithemmnisse erzwingen (Interviews GB6: 7114–739, DK3: 972–1012). Zudem hatte man auch bei dieser Richtlinie Bedenken, dass man gezwungen sein könnte, Gesetzgebung einführen

zu müssen, wo normalerweise eine autonome Regulierung durch die Sozialpartner über Tarifverträge üblich war. Ein wichtiger Grund für die Gewerkschaften, dem Abkommen zur Teilzeitarbeit zuzustimmen, war jedoch, dass sie das sozialpartnerschaftliche Modell auf der europäischen Ebene weiter voranbringen wollten. Für dieses höhere Ziel wurden die anderen Bedenken zurückgestellt (Interview DK: 891–931; Dürmeier 1999: 35).

Den dänischen Arbeitgebern war es ebenfalls ein Anliegen, dass die europäische Regelung nicht zu sehr in die Belange der nationalen Sozialpartnerschaft eingreift. Daher unterstützte man die Forderung, den Abbau von Hindernissen gegen Teilzeitarbeit nicht als verbindlichen Standard, sondern *lediglich als Empfehlung* für die nationalen Sozialpartner in das Abkommen aufzunehmen. Dies konnte letztlich auch durchgesetzt werden (vgl. Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung zur Teilzeitrichtlinie).

Bei der Umsetzung dieser Richtlinie beriet sich die dänische Regierung erneut zunächst mit den Sozialpartnern darüber, wie geeignete Umsetzungsmaßnahmen aussehen könnten. Es war klar, dass Anpassungsbedarf bestand, denn eine allgemeine Nichtdiskriminierungsklausel für Teilzeitarbeitnehmer existierte in Dänemark nicht. Im Arbeitsministerium war man sogar der Meinung, dass die Folgen für die Arbeitgeber durchaus kostenreich sein könnten, da es in Dänemark eine Reihe von Vorrechten (beispielsweise im Bereich Betriebsrenten) gebe, die nur Personen zukommen, die mehr als eine bestimmte Stundenzahl arbeiten (Interview DK7: 323–385).

Entsprechend dem Dänischen Modell gehörte die Regulierung der Arbeitsbedingungen von Teilzeitarbeitnehmern in den Zuständigkeitsbereich von Kollektivverträgen. Angelehnt an das Beispiel der Arbeitszeitrichtlinie entschloss sich die Regierung daher im Einvernehmen mit den Sozialpartnern, zunächst eine Umsetzung durch Tarifverträge zu versuchen. Zwischen 1999 und 2001 kam es zu zahlreichen Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auf sektoraler Ebene. Zusätzlich dazu wurde, wie schon bei Arbeitszeit und Elternurlaub, ein Abkommen zwischen LO und DA geschlossen, das die Abdeckung all ihrer Mitglieder gewährleisten sollte, auch wenn in bestimmten Sektoren kein entsprechender Tarifvertrag zu Stande kam. Es galt der Anspruch, mindestens den Abdeckungsgrad zu erreichen, der auch für die Arbeitszeitrichtlinie erreicht worden war.

Im Gegensatz zur Arbeitszeitrichtlinie waren die Sozialpartner in diesem Fall jedoch von vornherein skeptischer, ob auf diesem Weg eine ausreichende Abdeckung der Arbeitnehmerschaft erreicht werden könne (Interviews DK7: 323–385,

DK1: 638–700). Wie bei der Arbeitszeitrichtlinie bestand auch hier eines der Probleme darin, dass der Arbeitgeberverband DA generell keine Abkommen mit AC, der Gewerkschaftsorganisation der Akademiker, schließen wollte (Interview DK2: 510–553). Hinzu kam ein weiteres Problem: Eine allgemeine Nichtdiskriminierungsklausel für Teilzeitarbeitnehmer ist von anderer (weiter gehender) inhaltlicher Qualität als beispielsweise die Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 48 Stunden. Sie kann sich auch auf Dinge beziehen, die nicht in Kollektivverträgen, sondern individuell oder auf Betriebsebene festgelegt sind (beispielsweise wer Zugang zur Kantine hat, wer ein Recht auf Weiterbildung hat). Die Arbeitgeber wollten diese Art von individuellen Arbeitsbedingungen jedoch nicht in die Kollektivverhandlungen einbeziehen (Interviews DK1: 638–700, DK4: 631–640).

Die Einschätzung der Sozialpartner sollte sich bestätigen. Zum Ende der Umsetzungsfrist im Januar 2001¹⁹ kam die Regierung in Abstimmung mit LO und DA zu dem Schluss, dass sich allein über Kollektivverträge die Umsetzung der Richtlinie nicht in ausreichendem Umfang gewährleisten lasse. Daher entschied sich die Regierung auch in diesem Fall für den Weg der ergänzenden Gesetzgebung. Dies geschah ohne eine Intervention der europäischen Ebene.²⁰

Insgesamt verzögerte sich die Umsetzung damit um etwa vier Monate. Die Umsetzung per Kollektivvertrag fand in Dänemark wie beschrieben auf mehreren Ebenen statt. Die Spitzenorganisationen LO und DA schlossen zwar ein zentrales Abkommen, aber dies diente lediglich dazu, den europäischen Ansprüchen einer weitgehenden Abdeckung möglichst nahe zu kommen. Haupttragende der Umsetzung waren die Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf sektoraler Ebene, die die Inhalte der Richtlinie in ihre Tarifverhandlungen aufzunehmen hatten. Es mussten also zahlreiche Verhandlungen in unterschiedlichen sektoralen Kontexten stattfinden, die sich nicht nur auf die Inhalte der Richtlinie bezogen. Eine solche Vorgehensweise ist naturgemäß ein längerer

19 Dänemark beantragte in diesem Fall eine Verlängerung der Umsetzungsfrist auf der Grundlage von Artikel 2 der Richtlinie.

20 Auch in diesem Fall gilt das Umsetzungsgesetz (lov nr. 443 af 7. juni 2001 om gennemførelse af deltidsdirektivet) nur für Arbeitnehmer, die nicht von einem Kollektivvertrag abgedeckt sind. Der Rechtsakt besagt lediglich, dass für diese Arbeitnehmer die gleichen Rechte gelten müssen wie im Abkommen zwischen LO und DA festgelegt (Jørgensen 2001a; EIRR 2001).

Prozess als etwa der Erlass einer Verordnung. Aus diesem Grund ist in der Richtlinie auch ausdrücklich die Möglichkeit einer Fristverlängerung für den Fall vorgesehen, dass die Sozialpartner über die Umsetzung verhandeln.

Nachdem im Fall der Teilzeitrichtlinie die verlängerte Frist erschöpft war, ließ die dänische Regierung den Stand und Abdeckungsgrad der Verhandlungen überprüfen. Als die Regierung sah, dass die Ergebnisse der Verhandlungen nicht ausreichten, leitete sie zügig das Gesetzgebungsverfahren ein und verabschiedete innerhalb weniger Monate das oben beschriebene Gesetz. Trotz der leichten Verzögerung lässt sich an diesem Vorgehen der Wille der dänischen Regierung zur Befolgung der europäischen Vorgaben erkennen. Ohne es auf ein Einschreiten der Europäischen Kommission ankommen zu lassen, räumte sie der korrekten Regelbefolgung gegenüber einem Beharren auf dem Dänischen Modell Priorität ein.

Auch hier verursachte also der Politics Misfit zwischen den europäischen Erfordernissen zur Abdeckung aller Arbeitnehmer und dem dänischen System der Sozialpartnerautonomie die Umsetzungsprobleme. Gemessen an der Bedeutung, die der Erhaltung des Dänischen Modells in den nationalen Debatten eingeräumt wurde, muss es in diesem Fall geradezu erstaunen, dass es bei einer vergleichsweise geringen Verzögerung der Umsetzung geblieben ist. Man hätte sich auch vorstellen können, dass es die dänische Regierung zunächst darauf ankommen lässt wie die Europäische Kommission reagiert. Stattdessen räumte sie der europäischen Rechtsbefolgung Vorrang vor den nationalen Belangen ein. Was die Einbindung der Sozialpartner betrifft, kam es hier zu einer paradoxen Situation: Obwohl die Teilzeitrichtlinie auf einem EU-Sozialpartnerabkommen beruht, ist es in diesem Fall zu einer Schwächung der nationalen Sozialpartner gekommen. Anstelle von *Sozialpartnerautonomie* griff man auch hier auf *ergänzende Gesetzgebung* zurück. In Dänemark spricht man seitdem bereits von einem neuen »dualen Modell« (vgl. Jørgensen 2001a) arbeitsrechtlicher Regulierung, das auf einem Sozialpartnerabkommen beruht, welches im Anschluss über Gesetzgebung auf nichtabgedeckte Arbeitnehmer ausgeweitet wird.²¹

21 Die Rolle von Kollektivverträgen für den Bereich Teilzeitarbeit wurde im Jahr 2002 sogar noch weiter eingeschränkt, wenn auch nicht mehr unmittelbar im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie. Die rechtsgerichtete dänische Regierung verabschiedete ein Gesetz, das individuellen Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern über Teilzeitarbeit Vorrang vor entsprechenden Klauseln in Tarifverträgen einräumte. Dies rief

4.1.6 Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Dänemark

Die Fallstudien bestätigen eindeutig das allgemeine Bild von Dänemark als Land, das seiner Verpflichtung zur Umsetzung von Richtlinien gewissenhaft nachkommt. Nur eine von 6 Richtlinien wurde mit einer leichten Verzögerung, alle anderen wurden pünktlich umgesetzt. Lediglich in 2 von 6 Fällen kam es zu einer inkorrekten Umsetzung. Beide Fälle von Inkorrektheit sowie die Verspätung standen in Zusammenhang mit der für Dänemark spezifischen Sonderfrage, ob Kollektivverträge zur Umsetzung der Richtlinie ausreichen. Ließe man diese beiseite, hätte Dänemark alle Anforderungen der Richtlinien rechtzeitig und korrekt erfüllt. Der Fall der Jugendarbeitsschutzrichtlinie macht deutlich, dass dies auch gelingt, wenn mehr als geringe Anpassungen notwendig und sogar große politische Widerstände vorhanden sind. Zur Rolle der Sozialpartner lässt sich festhalten, dass es trotz intensiver Konzertierung keine Verzögerung durch Konflikte mit den Sozialpartnern *über Inhalte der Umsetzungsprozesse* gab. Allein in den Fällen, in denen die *prozedurale Frage* der Sozialpartnereinbindung selbst der Gegenstand der Diskussion war, kam es zu den Fällen von leichter Verzögerung und Inkorrektheit.

Hinsichtlich der Auswirkungen der EU-Sozialpolitikrichtlinien auf die nationalen Sozialpartner ist Dänemark ein sehr interessanter, geradezu paradoxer Fall. Denn obwohl der Soziale Dialog auf der europäischen Ebene seit Maastricht eine Stärkung erfahren hat, und obwohl Dänemark sogar in den Verhandlungen zum Maastrichter Sozialabkommen dafür gesorgt hat, eine Klausel (heute Artikel 137 Absatz 4 EGV) aufzunehmen, die es erlaubt, den Sozialpartnern die Umsetzung von Richtlinien zu übertragen, wurde die Rolle der nationalen Sozialpartner im arbeitsrechtlichen Bereich eingeschränkt. Autonome Sozialpartnerregulierung ist für die Umsetzung von Richtlinien faktisch unmöglich geworden. Die Christoffersen-Klausel sollte ursprünglich das Dänische Modell schützen. Nun bietet sie möglicherweise Anreize für andere Mitgliedstaaten, die Sozialpartner zu stärken

heftige Widerstände bei den Sozialpartnern hervor. Die Gewerkschaften brachten den Fall sogar vor das Committee on Freedom of Association der IAO. Der Ausschuss entschied im März 2003 (vgl. Fall Nr. 2178) und empfahl der dänischen Regierung eine Revision des Gesetzes im Einklang mit den Sozialpartnern (für eine detaillierte Beschreibung vgl. Jørgensen 2003).

Tabelle 4-1 Die Umsetzungsprozesse in Dänemark

	Richtlinie und Umsetzungsfrist					
	91/533 Nachweis 30.6.1993	92/85 Mutter- schutz 19.10.1994	93/104 Arbeitszeit 23.11.1996	94/33 Jugendar- beitsschutz 22.6.1996	96/34 Eltern- urlaub 3.6.1998	97/81 Teilzeit- arbeit 20.1.2000
Verspätung (Monate)	0	0	0	0	0	4,5
Korrektheit	ja	ja	nein	ja	nein	ja
Anwendungspro- bleme bekannt?	nein	nein	nein	nein	nein	nein
SozPa-Ein- bindung in die EU-Entschei- dungsvorbereitung	Konzer- tierung	Konzer- tierung	Konzer- tierung	Konzer- tierung	Sozial- partner- richtlinie	Sozial- partner- richtlinie
SozPa-Einbin- dung in die Umsetzung	Konzer- tierung	Konzer- tierung	erst Sozial- partner- autonomie, dann erg. Gesetz- gebung	Konzer- tierung	erst Sozial- partner- autonomie, erg. Gesetz- gebung wahr- scheinlich	erst Sozial- partner- autonomie, dann erg. Gesetz- gebung
Anpassungs- bedarf	gering	gering	groß	mittel	groß	groß
Andere relevante Faktoren	–	–	–	»package deal«	–	–

und sie mit der Umsetzung von Richtlinien zu betrauen (so es denn im Land die Möglichkeit einer Erga-omnes-Wirkung von Tarifverträgen gibt). Dänemark selbst wird jedoch auf Grund älterer EuGH-Urteile zu einer Änderung seines Modells in die Gegenrichtung – hin zu mehr Einfluss für den Staat – gezwungen.

Als die Teilzeitrichtlinie durch die europäischen Sozialpartner ausgehandelt wurde, unterstützte die dänische Regierung das ausdrücklich, denn man sah dies als Weg, das sozialpartnerschaftliche Modell auch auf der europäischen Ebene zu stärken (Interview DK7: 546–567). Wie beschrieben waren die dänischen Sozialpartner bei der Umsetzung der beiden Sozialpartnerrichtlinien jedoch weniger stark eingebunden als dies bei rein nationaler Regulierung der Fall gewesen wäre.

Die juristische Situation stellt sich wie folgt dar. In Artikel 137 Absatz 4 EGV (der so genannten Christoffersen-Klausel) heißt es:

Ein Mitgliedstaat kann den Sozialpartnern auf deren gemeinsamen Antrag hin die Durchführung von aufgrund der Absätze 2 und 3 angenommenen Richtlinien übertragen. In diesem Fall vergewissert sich der Mitgliedstaat, dass die Sozialpartner spätestens bis zu dem Zeitpunkt, zu dem eine Richtlinie nach Artikel 249 umgesetzt sein muss, im Weg einer Vereinbarung die erforderlichen Vorkehrungen getroffen haben; dabei hat der Mitgliedstaat alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um jederzeit gewährleisten zu können, dass die durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Ergebnisse erzielt werden.

Mit dieser Aussage ist im EG-Vertrag eindeutig festgelegt, dass Tarifverträge ein Mittel zur Durchführung von Richtlinien sein können. Auch die ältere EuGH-Rechtsprechung schließt dies *nicht grundsätzlich* aus. Die dänische Regierung (und zeitweise auch die Europäische Kommission²²) erachtete dies als ausreichende Grundlage dafür, dass Dänemark sein Modell autonomer Sozialpartnerregulierung beibehalten kann. Dabei wurde außer Acht gelassen, dass der EuGH in seinen Urteilen aus den 1980er Jahren *Bedingungen* dafür aufgestellt hat, damit eine Richtlinie per Kollektivvertrag umgesetzt werden kann:

Die Mitgliedstaaten können es zwar in erster Linie den Sozialpartnern überlassen, die mit der Richtlinie ... verfolgten sozialpolitischen Ziele zu verwirklichen, doch befreit sie diese Möglichkeit nicht von der Verpflichtung, durch den Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften sicherzustellen, dass alle Arbeitnehmer der Gemeinschaft in vollem Umfang in den Genuss des in der Richtlinie vorgesehenen Schutzes kommen können. Die staatliche Garantie muss daher in allen Fällen gelten, in denen nicht anderweitig ein wirksamer Schutz gewährleistet ist, insbesondere wenn die Kollektivverträge nur für bestimmte Wirtschaftsbereiche gelten.²³

Faktisch bedeutet dies, dass die Kollektivverträge entweder (falls dies rechtlich möglich ist) per Erga-omnes-Wirkung auf alle Arbeitnehmer ausgeweitet werden oder aber ergänzende Gesetzgebung durch den Staat notwendig wird. Aus heutiger Perspektive ist es kaum mehr umstritten, dass das Dänische Modell für die Umsetzung von Richtlinien nicht beibehalten werden kann (vgl. beispielsweise Bruun 2002). Anfang der 1990er Jahre und als in Dänemark die ersten arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien umzusetzen waren, war dies allerdings noch nicht

22 Vgl. die in Kapitel 4.1.2 beschriebenen Aussagen des Kommissars Flynn.

23 Urteil des Gerichtshofs vom 10. Juli 1986. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik. Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen. Rechtssache 235/84. Sammlung der Rechtsprechung 1986, 02291.

klar. Dies erklärt das unterschiedliche Verhalten Dänemarks bei den hier untersuchten Richtlinien. Dabei lässt sich ein gewisser Lernprozess von Fall zu Fall aufzeigen.

Die ersten arbeitsrechtlichen Richtlinien, die Dänemark umzusetzen hatte, tangierten den autonomen Gestaltungsspielraum der Sozialpartner noch nicht gravierend, da es sich meist um Inhalte handelte, die als eher unbedeutend erachtet wurden. Dies war beispielsweise bei der Nachweisrichtlinie der Fall. Die Verfahrensweise war, dass zunächst ein Gesetz geschaffen wurde und den Sozialpartnern darin Öffnungsklauseln eingeräumt wurden. Das heißt, wenn sie wollten, konnten sie auf Kollektivvertragsebene abweichende Regelungen treffen. Wer nicht von einem solchen Kollektivvertrag abgedeckt war, konnte sich auf das Gesetz berufen.

Mit der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie kam es nun zum ersten Mal dazu, dass eine europäische Regelung sich mit einem für die Sozialpartner absolut zentralen Thema beschäftigte: der Regelung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit. Daher wurde die Umsetzung dieser Richtlinie zum Testfall, in dem die dänische Regierung in Übereinstimmung mit den Sozialpartnern zum ersten Mal eine Richtlinie nur über Kollektivverträge umzusetzen versuchte. Die Diskussionen über das Umsetzungsinstrument (die Inhalte der Richtlinien haben wie beschrieben kaum Aufsehen erregt) vor allem der Arbeitszeit- sowie ebenso der Teilzeitrichtlinie führte schließlich dazu, dass Anfang 2000 ein spezieller Implementationsausschuss geschaffen wurde, um mit den Sozialpartnern vorab zunächst einmal die Frage des Umsetzungsinstruments zu erörtern. Man könnte also sagen, die Rolle der Sozialpartner hat sich in den Bereichen, in denen die EU-Richtlinien die Sozialpartnerzuständigkeiten tangieren, verschoben – weg von automatischer, autonomer Zuständigkeit hin zu mehr tripartistischer Abstimmung im neuen Ausschuss und damit zu mehr Einfluss für den Staat. Es ist dabei wichtig hervorzuheben, dass immerhin vier von sechs untersuchten Richtlinien von diesem Problem berührt waren. Denn meist ist lediglich von der Arbeitszeitrichtlinie als dem herausragenden Beispiel die Rede.

Was bedeutet diese Veränderung konkret für das dänische Sozialpartnermodell? Ist sie wirklich gravierend? Auch bei ergänzender Gesetzgebung, so könnte argumentiert werden, kommt den Sozialpartnern nach wie vor eine wichtige Position zu. Dies gilt umso mehr als die ergänzende Gesetzgebung so konstruiert wurde, dass sie nur für Arbeitnehmer gilt, die nicht von einem Kollektivvertrag abgedeckt sind. Es herrscht in Dänemark keine Einigkeit in dieser Frage. Einige

halten diese Umstellung für weniger einschneidend, ja sogar sinnvoll (vgl. Knudsen/Lind 1999). Andere befürchten, das gut funktionierende Dänische Modell könne ins Wanken geraten, falls immer mehr Arbeitgeber sich auf die Mindestgesetzgebung berufen und keine Verhandlungen mehr über diese Themen eingehen (Interview DK3: 861–903). Durch die besondere Art der ergänzenden Gesetzgebung, die sich ausschließlich auf nicht von Kollektivverträgen abgedeckte Arbeitnehmer bezieht, dürfte dies zumindest abgefedert worden sein. Hinzu kommt allerdings die Sorge vor allem der Gewerkschaften, einen schwerwiegenden Bedeutungsverlust zu erleiden, wenn die Sozialpartner nicht mehr allein für die Aushandlung von Arbeitsbedingungen zuständig sind.²⁴

4.2 Schweden

Für Schweden ergibt sich ein ähnlich positives Bild hinsichtlich der Umsetzungsperformanz wie für Dänemark. Eine besondere Ausnahme bildete die Mutterschutzrichtlinie. Hier kollidierte die Schutzphilosophie der Richtlinie mit der schwedischen Tradition. Konsequenzen für die nationalen Sozialpartnerbeziehungen ließen sich in Schweden ebenfalls feststellen. Wie die Beispiele der Arbeitszeit-, Elternurlaubs- und Teilzeitrichtlinie zeigen, sind diese ähnlich gelagert, aber nicht deckungsgleich mit den dänischen Fällen.

4.2.1 Die Mutterschutzrichtlinie: Widerstand der Regierung gegen obligatorischen Mutterschutz

Als die Mutterschutzrichtlinie auf der europäischen Ebene verabschiedet wurde, war Schweden noch kein volles EU-Mitglied und hat die Richtlinie daher nicht mitverhandelt. Bevor die Richtlinie in Schweden umgesetzt werden musste, existierte dort bereits ein relativ gut ausgebautes Instrumentarium zum Schutz von schwangeren Arbeitnehmerinnen. Es gab einen zwölfwöchigen bezahlten Mut-

24 Ausführlich zu dieser Problematik vgl. auch Andersen (2003), der die Effekte der EU-Richtlinien zu befristeten Verträgen und zu Teilzeitverträgen in Dänemark, Schweden, Finnland und Norwegen untersucht.

terschutzurlaub sowie umfassende Bestimmungen im Bereich des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes (Interview S2: 462–490; International Labour Office 1994: 398–401). Dennoch rief die Richtlinie eine Reihe weiterer Anpassungen hervor: Neben den schwangeren wurden stillende Arbeitnehmerinnen in die Schutzbestimmungen einbezogen, man führte eine schwangerenspezifische Gefahrenevaluierung am Arbeitsplatz ein, die Schutzbestimmungen für nachtarbeitende Schwangere wurden konkretisiert. Zudem musste Schweden einen obligatorischen Mutterschutzurlaub von mindestens 2 Wochen einführen und der Mutterschutzurlaub wurde von 12 auf 14 Wochen ausgedehnt. Ein Teil der Änderungen war aus schwedischer Sicht von geringer praktischer Relevanz und somit auch nicht mit Mehrkosten verbunden. Nach Aussagen der schwedischen Arbeitsaufsichtsbehörde (*Arbetsmiljöverket*²⁵) habe es auf Grund des gut ausgebauten und bezahlten Elternurlaubs (vgl. dazu auch Kapitel 4.2.3) im Bereich des Gesundheitsschutzes für stillende Arbeitnehmerinnen auch vorher keine Probleme gegeben. Der Großteil der Mütter habe während der Stillzeit den Elternurlaub in Anspruch genommen und daher die Zeit nicht am Arbeitsplatz verbracht (Interview S2: 499–530). Ebenso erachtete man seitens der Regierung die Einführung des obligatorischen Mutterschutzes als unnötig, da Frauen in der Regel ohnehin freiwillig die vollen Mutterschutzmöglichkeiten von 12 (bzw. später 14) Wochen ausschöpften (Interview S8: 411–456). Die Einführung der schwangerenspezifischen Gefahrenevaluierung kann als wichtiger und potenziell kosten trächtiger Schritt angesehen werden. Dies muss allerdings dahingehend relativiert werden, dass in Schweden eine allgemeine Gefahrenevaluierung bereits zuvor praktiziert wurde. Die schwangerenspezifische Risikoevaluierung konnte in diesen Rahmen eingefügt werden, die dazu notwendigen Einrichtungen, beispielsweise gesundheitsmedizinische Dienste, mussten deshalb nicht neu geschaffen werden (Interview S8: 411–456). Die Ausdehnung des Mutterschutzes von 12 auf 14 Wochen bedeutete eine klare quantitative Verbesserung. Die daraus resultierende zusätzliche Kostenbelastung trifft vor allem den Staat. Es ist bemerkenswert, dass ausgerechnet das sozial hoch entwickelte Schweden zu den wenigen Mitgliedstaaten gehörte, die bei diesem Standard noch unter der von der Richtlinie geforderten Mindestanforderung lagen. Insgesamt lässt sich der An-

25 Zum Interviewzeitpunkt hieß die Behörde noch *Arbetskyddsstyrelsen*.

passungsbedarf, den die Richtlinie in Schweden verursachte, auf einem mittleren Niveau einordnen.

Der Umsetzungsprozess verlief auf der nationalen Ebene ohne besondere Kontroversen. Da die Richtlinie vor allem den Bereich des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes tangierte, stand es nicht zur Diskussion, die Richtlinie per Tarifvertrag umzusetzen, da dieser Bereich in Schweden gesetzlich reguliert wird.²⁶ Die Hauptanpassungen fanden durch eine Änderung des Elternurlaubsgesetzes²⁷ sowie den Erlass einer neuen Verordnung²⁸ statt. Die Sozialpartner waren sowohl in die Ausarbeitung der Gesetzesänderung als auch der Verordnung nach den in Kapitel 3 beschriebenen Verfahren (Konzertierung) einbezogen, doch weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer hatten besondere Einwände gegen die Anpassungen. Sie wurden nicht als einschneidend wahrgenommen (Interviews S5: 77–90, S12).

Dennoch wurde die Richtlinie erst in einem zweiten Anlauf korrekt umgesetzt. Dies lag daran, dass sich die schwedische Regierung zunächst weigerte, den obligatorischen Mutterschutz gemäß der Richtlinie einzuführen. Die übrigen Anpassungen wurden von Schweden ohne größere Probleme und nur mit leichter Verspätung von etwa vier Monaten transponiert. Der obligatorische Mutterschutz wurde dagegen erst im August 2002 umgesetzt, also ungefähr sechs Jahre nach Ende der Umsetzungsfrist und erst nachdem die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hatte.²⁹

Dies ist auf den ersten Blick erstaunlich, wenn man bedenkt, wie wenig praktische Relevanz dieser Änderung zugemessen wurde. Die Erklärung liegt darin,

26 Lediglich über die in Artikel 9 der Richtlinie geregelten Vorsorgeuntersuchungen schreibt die Europäische Kommission in ihrem Umsetzungsbericht (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999a: 14): »In Schweden ist das Recht auf bezahlte Freistellung für Vorsorgeuntersuchungen offenbar tarifvertraglich und nicht gesetzlich geregelt.« Die schwedische Regierung hielt die vorhandenen Regelungen für ausreichend und nahm an dieser Stelle keine Anpassungen vor (Interview S8: 411–456). Im Gegensatz zu anderen Aspekten (vgl. beispielsweise die unten folgenden Ausführungen zum obligatorischen Mutterschutz) wurde dieser Punkt von der Kommission jedoch nicht als gravierender Mangel weiterverfolgt.

27 Föräldraledighetslag, SFS 1995: 584.

28 Arbetskyddsstyrelsens författningssamling (AFS) 1994: 32.

29 Fristsetzungsschreiben für inkorrekte Transposition 30.12.1998, mit Gründen versehene Stellungnahme 6.8.1999 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000c; Europäische Gemeinschaften Kommission 1999).

dass der obligatorische Mutterschutz den schwedischen idealtypischen Vorstellungen einer möglichst gleichberechtigten Arbeitsmarktteilnahme von Frauen entgegensteht. Dieser Ansicht nach kann die Frau den Mutterschutz in Anspruch nehmen, wenn sie es möchte beziehungsweise es aus gesundheitlichen Gründen notwendig ist, sie muss es aber nicht. Der obligatorische Mutterschutz war bereits der Grund gewesen, warum Schweden der IAO-Konvention zum Mutterschutz³⁰ niemals beigetreten war (Interview S12). Auch bei der Umsetzung der Richtlinie versuchte man daher zunächst, diese Regelung aufrechtzuerhalten. Erst nach einer längeren Auseinandersetzung mit der Europäischen Kommission (Europeiska Gemenskapernas Kommission 1999) lenkte Schweden schließlich ein. Der obligatorische Mutterschutz wurde eingeführt, obwohl diese Anpassung aus schwedischer Sicht »absolut überflüssig« war (Interview S8: 411–456).

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Richtlinie rief in Schweden mittleren Anpassungsbedarf hervor. Auch in Ländern, in denen soziale Rechte weit entwickelt sind, kann die EU-Sozialpolitik also zu einer Anhebung des Schutzniveaus führen. Obwohl die Sozialpartner nicht in die Aushandlung der Richtlinie eingebunden sein konnten (Schweden war zu diesem Zeitpunkt noch kein EU-Mitglied), während sie im Umsetzungsprozess intensiv beteiligt waren, hat dies nicht zu Umsetzungsproblemen geführt. Ursache für die Inkorrektheit war die ablehnende Haltung (Opposition) der Regierung gegenüber dem obligatorischen Mutterschutz. Die Einführung dieses Standards hatte keine praktischen Konsequenzen für Schweden und führte nicht zu erhöhten Kosten. Sie stand aber in ideeller Hinsicht der schwedischen Vorstellung von einer möglichst gleichberechtigten Arbeitsmarktteilnahme von Frauen entgegen.

4.2.2 Die Arbeitszeitrichtlinie: Von Kirchen, Zäunen und Anwendungsproblemen

Als die Richtlinie in Schweden umgesetzt werden sollte, war dort ohnehin eine nationale Debatte über die Umgestaltung der schwedischen Arbeitszeitregulierung im Gange. Durch den Beschäftigungseinbruch Anfang der 1990er Jahre war

30 IAO-Konvention Nr. 3 (1919), überarbeitet durch Konventionen Nr. 103 (1952) und Nr. 183 (2000).

auch in Schweden die Vorstellung allgemeiner Arbeitszeitverkürzungen stärker in den Vordergrund gerückt. Um sich zu Fragen der Arbeitszeitreform zu beraten, wurde 1995 eine spezielle Regierungskommission eingesetzt, in die auch die Sozialpartnerorganisationen eingebunden waren (Berg 2000b). Die Umsetzung der Richtlinie wurde dort als ein Aspekt unter anderen tripartistisch mit den Sozialpartnern diskutiert (Interview S10: 175–217).

Im Gegensatz zu Dänemark ist Arbeitszeit in Schweden sowohl gesetzlich³¹ als auch über Tarifverträge geregelt. Die gesetzliche Regelung räumt den Sozialpartnern dabei beinahe jegliche Freiheit ein, über Kollektivverträge vom Gesetz abzuweichen. Die grundlegenden gesetzlichen Arbeitszeitbestimmungen standen in Schweden bereits weitgehend im Einklang mit den Vorgaben der Richtlinie (geringer Policy Misfit). Nun musste eine Lösung dafür gefunden werden, die vielfältigen kollektivvertraglichen Abweichungsmöglichkeiten mit ihr in Übereinstimmung zu bringen. Zu diesem Zweck wurden in der Regierungskommission zwei Möglichkeiten diskutiert:

Zunächst wurde vorgeschlagen, die Regelungen der Richtlinie zusammen mit den übrigen Diskussionspunkten (beispielsweise allgemeine Arbeitszeitreduzierung, Abbau von Überstunden) in ein neues, grundlegend überarbeitetes Arbeitsgesetz aufzunehmen. Als Alternative dazu wurde von Arbeitgeberseite ein zweiter Vorschlag eingebracht. Dieser sah vor, die Richtlinie über ein so genanntes »Zaunsystem« (»fence system«) umzusetzen, welches es ermöglichen sollte, die kollektivvertragliche Flexibilität der Arbeitszeitregulierung unangetastet zu lassen. Nach diesem »Zaunsystem« sollten die Standards der Richtlinie nicht im Detail in das schwedische Gesetz inkorporiert werden. Das Gesetz sollte stattdessen lediglich mit einem *Verweis auf die Richtlinie* versehen werden, der besagt, dass die kollektivvertraglichen Abweichungen vom Gesetz nicht hinter das von der Richtlinie festgelegte Schutzniveau zurückfallen dürfen (Interview S12).³²

31 Arbetstidslag, SFS 1982: 673.

32 Der Begriff »Zaunsystem« stammt von einem der Interviewpartner. Er verglich die Umsetzung der Richtlinie mit einer Kirche, um die ein Zaun gebaut wurde. Das Gesetz entspricht dabei der Kirche. Wenn man diese(s) verlassen will, kann man dies mit Hilfe von Tarifverträgen tun. Man kann sich aber nicht weiter von der Kirche entfernen als bis zum Zaun, der mit der europäischen Richtlinie gleichgesetzt wird (Interview S7: 449–545).

Der Arbeitgeberseite war klar, dass sie von einer solchen Regelung faktisch keine Veränderungen des Status quo zu erwarten hatte: »In theory companies through the fence rule would have to comply, but the fence rule was an alibi to go on just as they wanted« (Interview S12). Und auch die Gewerkschaften zogen es vor, das alte System nicht anzutasten, da man befürchtete, eine Öffnung des Gesetzes könnte sich zu einem Einfallstor weitergehender Arbeitszeitflexibilisierung entwickeln (Interview S7: 547–665). Daher entschlossen sich Regierung und Sozialpartner am Ende einvernehmlich für Lösung zwei, das »Zaunsystem«. Die Regelung trat exakt an dem Tag in Kraft, an dem das Ende der Transpositionsfrist erreicht war.

Allerdings wurde sehr schnell von Arbeitsrechtsexperten in Zweifel gezogen, ob diese Art der Umsetzung sinnvoll sei und ob sie den europäischen Anforderungen entspreche. Auch von Seiten der Gewerkschaften kamen nun Einwände.³³ Das Problem liegt darin, dass das schwedische Gesetz auf die europäische Richtlinie verweist (die Sozialpartner dürfen mit ihren Abkommen nicht unter diese Standards gehen), die Richtlinie jedoch eine Reihe von komplexen Ausnahmen beinhaltet, die Spielraum für Interpretation lassen. Selbst wenn die Sozialpartner wollten, wäre es für sie nur schwer möglich einzuschätzen, wann die schwedischen Kollektivverträge sich noch im Rahmen der Richtlinie bewegen (Interview S5: 90–148).³⁴

Diese Anwendungsprobleme wurden auch von Seiten des Wirtschaftsministeriums (Interview S10: 280–310) bestätigt. Die Regelung führte faktisch dazu, dass sich nichts änderte. Hinzu kommt, dass auf diesem Weg auch die in der Richtlinie vorgesehenen Standards einer täglichen Ruhezeit von elf Stunden sowie eine Begrenzung der Nachtarbeit bei gefährlichen Arbeiten auf höchstens acht Stunden keine exakt der Richtlinie gemäße Umsetzung fanden (Kommission

33 »The transposition is done in a lousy way which is contradictory to how it should be done. Swedish employers should only look into the *Swedish* law, but now the Swedish law says that you have to look into the EU law. ... And the lawyers say that you cannot write a law which says that you have to look into another law to see what is going on, that is not the way it should be done« (Interview S7: 547–665).

34 Gleichzeitig hatte der EuGH bereits in mehreren Urteilen darauf hingewiesen, dass Umsetzungsmaßnahmen ausreichend klar und präzise formuliert und die betroffenen Personen sich ihrer Rechte bewusst sein müssten (Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 23. Mai 1985. Rechtssache C-29/84. Sammlung der Rechtsprechung 1985, 1661, Par. 18; vgl. auch Prechal 1995: 89 mit weiteren Verweisen auf die europäische Rechtsprechung).

der Europäischen Gemeinschaften 2000b: 14, 26). Inzwischen wandte sich die Europäische Kommission mit einem Fristsetzungsschreiben gegen diese Art der Umsetzung (Interview S12).

Zudem beschäftigte sich erneut eine von der Regierung eingesetzte tripartistische Kommission mit dem Thema Arbeitszeit. Denn auch die von der Richtlinie unabhängige Frage nach einer umfassenden Arbeitszeitreform zur Verkürzung der Arbeitszeiten war in Schweden noch nicht gelöst.³⁵ In diesem Zusammenhang wurde ebenfalls über die korrekte Umsetzung der Richtlinie beraten. Im Untersuchungszeitraum dieser Studie lag jedoch noch kein Beschluss vor, die Verknüpfung mit der generellen, sehr sensiblen Debatte um die Arbeitszeitverkürzung erschwerte die Entscheidungsfindung (Interview S10: 175–217; Berg 2002a). Für die Sozialpartner bedeutet die Einbettung der Richtlinie eine gewisse Beschränkung ihrer Verhandlungsfreiheit. Arbeitszeitgesetzgebung hat zwar in Schweden Tradition, allerdings mit nahezu unbeschränkten kollektivvertraglichen Abweichungsmöglichkeiten. Wenn es nun dazu kommt, dass die Bestimmungen der Richtlinie detailliert ins Arbeitszeitgesetz geschrieben werden, verändert das zumindest die vorher bestehende Balance zwischen Gesetz und Kollektivverträgen. Aus diesem Grund wurde die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie in Schweden anhand der in Kapitel 2 vorgestellten Operationalisierung³⁶ als Fall von mittlerem Politics Misfit klassifiziert.

In Schweden ist die sozialpartnerschaftliche Verhandlungsautonomie zwar nicht so weitgehend wie in Dänemark, doch auch hier stellte sich die Frage, wie man diese mit den Vorgaben der Richtlinie in Einklang bringen sollte. Man hat

35 Ende Oktober 2000 hatte die sozialdemokratische Minderheitsregierung unter Göran Persson bereits angekündigt, einen Gesetzesvorschlag zur Arbeitszeitreduktion ins Parlament einzubringen. Dazu musste sie die Unterstützung der sie tolerierenden Grünen gewinnen. Diese stellten sich aber (zusammen mit Liberalen und Konservativen) dagegen, denn ihr eigentliches Ziel war weitreichender. Sie strebten langfristig eine 30-Stunden-Woche an und hofften, eine Situation schaffen zu können, in der sie diese Vorstellungen weiter voranbringen konnten (Berg 2000a). Die Sozialdemokraten zogen es daher letztlich vor, den Gesetzesvorschlag (noch) nicht ins Parlament einzubringen. Stattdessen setzte man erneut eine Arbeitsgruppe ein, die sich noch einmal mit der künftigen Arbeitszeitgestaltung in Schweden auseinander setzen sollte (Interviews S7: 547–665, S10: 175–217; Berg 2001c).

36 Institutioneller Misfit der mittleren Kategorie wurde dort definiert als die »Schaffung oder Veränderung signifikanter (aber nicht zentraler) Institutionen, Verfahren oder Instrumente« (vgl. Kapitel 2.6).

dazu die Lösung des »Zaunsystems« gewählt. Dieses wurde von der Europäischen Kommission jedoch nicht anerkannt, da es sich als nicht anwendbar herausstellte. Der erste Umsetzungsversuch gelang somit zwar pünktlich, aber nicht korrekt. Die Reform musste noch einmal nachgebessert werden. Die Verhandlungsfreiheit der Sozialpartner wurde leicht beschnitten.

4.2.3 Die Elternurlaubsrichtlinie: Arbeitgeber verweigern Umsetzung per Kollektivvertrag

Der wichtigste Einflusskanal der schwedischen Sozialpartner auf den EU-Entscheidungsprozess war bei dieser Richtlinie die direkte Teilnahme an den europäischen Sozialpartnerverhandlungen. In Schweden war Elternurlaub bereits vor der Richtlinie weitgehend gesetzlich geregelt. Es gab für jeden Elternteil das Recht auf 18 Monate Vollzeit-Elternurlaub sowie die Möglichkeit zu Teilzeit-Elternurlaub bis das Kind acht Jahre alt war. Auch die finanzielle Unterstützung war vergleichsweise gut ausgebaut.³⁷ Daher hatten die schwedischen Sozialpartner in den europäischen Verhandlungen auch keine größeren Probleme mit der Richtlinie. In zwei Punkten nahmen sie dennoch entscheidenden Einfluss auf die Verhandlungen. Einige Arbeitgeberorganisationen in UNICE wollten zunächst Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) durchsetzen, dies wurde von den Schweden verhindert. Am Beispiel ihrer eigenen nationalen Regelungen konnten sie erfolgreich demonstrieren, dass Elternurlaub für KMUs durchaus im Bereich des Möglichen liegt (Interview S9: 424–458). Des Weiteren sah man ursprünglich in den Verhandlungen vor, ein individuelles und *nicht-übertragbares* Recht auf Elternurlaub einzuführen. Dagegen wehrten sich vor allem die schwedischen und finnischen Sozialpartner – Arbeitgeber und Gewerkschaften gemeinsam. Denn in den beiden Ländern können sich die Eltern im Wesentlichen selbst darauf einigen, welcher Elternteil welchen Anteil am Elternurlaub nehmen will. Die Einführung der Nichtübertragbarkeit, so wurde befürchtet, hätte faktisch zu einer Verschlechterung der Situation für die Familien geführt. Selbst in Skandinavien kommt noch immer den Müttern der größte Teil

37 Vgl. Föräldraledighetslag, SFS 1995: 584, Lag om allmän försäkring, SFS 1962: 381. Für eine ausführliche Beschreibung des schwedischen Elternurlaubssystems vgl. Leiber (2003).

der Verantwortung für die Kindererziehung zu. Hätte man die beiden Eltern verfügbare Zeitspanne nichtübertragbar zwischen Mutter und Vater aufgeteilt und hätte der Vater sich dennoch nach wie vor nicht auf den Elternurlaub einlassen wollen oder können, stünden der Familie de facto weniger Elternurlaubstage zur Verfügung (Interviews S9: 257–293, FIN7: 35–121). Auf Grund des Widerstands der beiden Länder wurde dieser Punkt schließlich nur als Empfehlung in das Abkommen aufgenommen.³⁸ Daraufhin waren sich die schwedischen Arbeitgeber und Gewerkschaften einig, dass die Richtlinie in Schweden keine Anpassungen hervorrufen würde, und stimmten ohne Bedenken zu (Interviews S9: 257–293).

Sie sollten damit jedoch nicht Recht behalten. Als es in Schweden an die Umsetzung der Richtlinie ging, verfuhr die Regierung nach dem üblichen Verfahren der *Konzertierung*. Man lud die Sozialpartner zu Gesprächen darüber ein, wie die Richtlinie am besten umgesetzt werden könne (Interview S9: 144–169). Dabei stieß man auf Unklarheiten bezüglich Paragraph 3 des Abkommens, der das »Fernbleiben von der Arbeit aus Gründen höherer Gewalt« regelt.³⁹ Für Kinder unter zwölf Jahren stand Eltern in Schweden bereits vor der Richtlinie das Recht auf einen besonderen Urlaub zu, um sich im Krankheitsfall um ihr Kind kümmern zu können (Blanpain et al. 1997: 655; Ahlberg 1998). Für Kinder über zwölf Jahre oder andere Arten von »höherer Gewalt« war es ebenfalls *gängige Praxis*, dass die Arbeitnehmer auch in diesen Fällen von der Arbeit fernbleiben können (Interviews S9: 257–293, S8: 862–868). Allerdings bestand darauf *kein Rechtsanspruch*, auf den die Arbeitnehmer sich im Zweifelsfall auch gegen den Willen des Arbeitgebers hätten berufen können (Interview S3: 790–849).

Da der Begriff »aus Gründen höherer Gewalt« in der Richtlinie nicht näher präzisiert ist,⁴⁰ war man sich in Schweden uneinig darüber, ob die vorhandenen Regelungen ausreichten. Die Arbeitgeber waren der Ansicht, dass diese genügten. Die Regierung wollte hingegen sicher gehen, dass die Vorschriften der

38 In Paragraph 2.2 des Abkommens heißt es nun: »dass das ... vorgesehene Recht auf Elternurlaub *prinzipiell* nicht übertragbar sein soll« (Hervorhebung d. Verfasserin).

39 Darin wird Arbeitnehmern »im Fall höherer Gewalt wegen dringender familiärer Gründe bei Krankheiten oder Unfällen, die die sofortige Anwesenheit des Arbeitnehmers erfordern«, das Recht eingeräumt, der Arbeit fernzubleiben.

40 Beispielsweise geht daraus nicht klar hervor, ob sich dieses Recht nur auf Kinder oder etwa auch auf Lebenspartner bezieht. Darüber hinaus bleibt Spielraum dafür, welche Ereignisse man als »Gründe höherer Gewalt« ansieht.

Richtlinie korrekt erfüllt werden. Sie hätte es daher als Umsetzungsmaßnahme gern gesehen, dass die Sozialpartner ihre Kollektivverträge entsprechend anpassten (Interview S8: 893–887). Dies kam jedoch überraschenderweise nicht zu Stande, was vor allem daran lag, dass der damalige schwedische Arbeitgeberverband SAF nicht damit einverstanden war (Interviews S8: 730–738, S3: 790–849; Ahlberg 1998). Daher erließ die Regierung schließlich ein Gesetz zur Umsetzung dieses Aspekts der Richtlinie. Es trat am 3. Juli 1998, genau zum Ende der offiziellen Transpositionsfrist, in Kraft. Von Arbeitgeberseite wurde allerdings geäußert, dass dieses Gesetz für die praktische Handhabung solcher Fälle in den Betrieben keinen Unterschied mache, da noch immer niemand wisse, was »Gründe höher Gewalt« eigentlich seien (Interview S12). Dadurch, dass man diesen Begriff ins Gesetz übernahm, tat man zwar den legalistischen Anforderungen der EU Genüge. Faktisch gab man damit die Unklarheit der Formulierung nach unten weiter.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Nachdem die schwedischen zusammen mit den finnischen Sozialpartnern die Nichtübertragbarkeit des Elternurlaubs in den EU-Sozialpartnerverhandlungen hatten abwenden können, war der Anpassungsbedarf in Schweden nur noch sehr gering. Er betraf lediglich den »Urlaub aus Gründen höherer Gewalt«. Diese Regelung wurde pünktlich und korrekt umgesetzt. Eine Überimplementation oder Verknüpfung der Umsetzung mit anderen Themen (»issue linkage«) fand nicht statt. Die schwedische Regierung stellte in diesem Fall unter Beweis, dass sie der Compliance mit den europäischen Regeln eine große Bedeutung einräumt. Um die vollständige Erfüllung der EU-Vorgaben sicherzustellen, wurde explizit der Ausdruck »aus Gründen höherer Gewalt« in die Gesetzgebung aufgenommen, er bereitet nun aber in den Betrieben ebenso Interpretationsprobleme wie zuvor bei Regierung und Sozialpartnern. Die Tatsache, dass die Elternurlaubsrichtlinie auf einem Abkommen zwischen den europäischen Sozialpartnern beruht, führte in Schweden nicht zu einer außergewöhnlichen Einbeziehung der Sozialpartner in den Umsetzungsprozess. Vor allem wenn man die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie in Dänemark vor Augen hat, bei der sich die Sozialpartner für eine Umsetzung über Kollektivverträge stark machten, muss hier die Tatsache erstaunen, dass die Arbeitgeber offensichtlich *kein* Interesse daran hatten, die Richtlinie eigenständig umzusetzen (siehe dazu auch Kapitel 4.2.5).

4.2.4 Die Teilzeitarbeitsrichtlinie: Arbeitgeber fürchten Re-Zentralisierung der Tarifbeziehungen

Ähnlich wie in Dänemark ist Teilzeitarbeit auch in Schweden bereits lange etabliert. Seit Anfang der 1980er Jahre hält sich der Anteil der Teilzeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung beinahe konstant um 15 Prozent, im Jahr 2000 lag Schweden mit einer Teilzeitquote von 14 Prozent im europäischen Mittelfeld. Nach wie vor sind es vor allem Frauen (72,9 Prozent im Jahr 2000), die Teilzeitarbeit in Anspruch nehmen (OECD 2001: 248–249).

Als die Teilzeitrichtlinie zwischen den europäischen Sozialpartnern verhandelt wurde, unterstützten die schwedischen Gewerkschaften sie (Interviews S9: 89–119, S7: 174–223, S3: 177–208). Allerdings berührte die Richtlinie aus ihrer Sicht nicht die wirklichen Probleme Schwedens in Bezug auf Teilzeitarbeit. Während etwa in den südeuropäischen Ländern Teilzeitarbeit heute erst nach und nach als eine Chance verstanden wird, Frauen einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen, wurden in Schweden die Voraussetzungen dazu bereits seit den 1950er Jahren geschaffen (vgl. beispielsweise Dürmeier 1999: 9). Für die Gewerkschaften besteht das Problem daher nicht darin, bessere Zugangsmöglichkeiten zu Teilzeitarbeit zu schaffen oder Hindernisse dagegen abzubauen. Aus ihrer Perspektive gibt es in Schweden eine zu hohe Teilzeitquote, die sie senken wollen. Zu häufig sei es der Fall, dass Teilzeitarbeitnehmer gern Vollzeit arbeiten würden, diese Möglichkeit von ihrem Arbeitgeber jedoch nicht bekommen (Interview S3: 177–208, vgl. auch Interview S4: 96–149, EuroAS 2001).

Dennoch betrachtete man die Richtlinie als Chance, einheitliche Schutzstandards in Europa zu etablieren sowie den europäischen Sozialen Dialog voranzubringen. Ähnlich wie in Dänemark gab es bereits während der Verhandlungen Bedenken, dass die Richtlinie Schweden zur Einführung von Gesetzgebung zwingen könnte, wo normalerweise Kollektivverträge vorgesehen sind. Diese konnten aber im Verhandlungsprozess unter Verweis auf die Präambel⁴¹ sowie auf Paragraph 6⁴² des Sozialpartnerabkommens zerstreut werden (Dürmeier 1999: 35). Von Seiten der schwedischen Arbeitgeber wurde die Richtlinie geför-

41 Darin wird explizit ausgeführt, das Abkommen beruhe auf der »Anerkennung der Vielfalt der Verhältnisse in den Mitgliedstaaten«.

42 Dieser besagt, dass es den Sozialpartner in jedem Fall unbenommen bleibt, in Tarifverträgen günstigere Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen.

dert. Teilzeitbeschäftigung und befristete Beschäftigungsformen noch stärker als reguläre Arbeitsformen zu etablieren, lag in ihrem Interesse. Daher hatten sie keine Einwände gegen die Richtlinie (Interview S12). Die schwedische Regierung unterstützte das Abkommen ebenfalls und stimmte im Ministerrat dafür (Interview S11: 118–141).

Als es im Anschluss an die europäischen Verhandlungen an die Umsetzung der Richtlinie ging, gab es allerdings heftige Diskussionen zwischen der Regierung und den Sozialpartnern. Dabei ging es zum einen um inhaltliche, zum anderen auch um prozedurale Aspekte. Auch in diesem Fall zog die Regierung die Sozialpartner heran (Konzertierung), um mit ihnen über die adäquate Umsetzung der Richtlinie zu beraten (Interview S11: 302–316). Die Arbeitsbedingungen von Teilzeitarbeitnehmern wurden vor Juli 2002 vornehmlich tarifvertraglich geregelt. Gesetzlich galt lediglich ein allgemeines Nichtdiskriminierungsprinzip von Arbeitnehmern (beispielsweise auf Grund von Rasse, Religion, Geschlecht etc.), das jedoch nicht explizit auf Teilzeitarbeitnehmer Bezug nahm (Interview S11: 95–116).

Von Seiten der Regierung bestand anfangs keine völlige Klarheit darüber, ob in Schweden Anpassungsbedarf an die Richtlinie bestand. Da Teilzeitarbeit traditionell in den Kompetenzbereich der Sozialpartner fiel, wollte man zunächst eine Bestandsaufnahme machen, inwiefern vorhandene Tarifverträge Teilzeitarbeitnehmer diskriminierten. Man war sich zudem nicht sicher, ob das allgemeine Nichtdiskriminierungsprinzip nicht eine ausreichende rechtliche Handhabe gegen eine mögliche Diskriminierung auch von Teilzeitarbeitnehmern bot, denn juristische Präzedenzfälle waren vorhanden (Interview S11: 48–64, 66–79). Die von der Regierung präferierte Lösung wäre daher gewesen, die Richtlinie durch die Sozialpartner umzusetzen, indem diese alle möglicherweise vorhandenen Diskriminierungen von Teilzeitarbeitnehmern aus den Tarifverträgen beseitigen (Interview S11: 142–175). Das allgemeine Nichtdiskriminierungsprinzip hätte als zusätzliche Sicherheit im Hintergrund stehen können.

Die Gewerkschaften waren mit diesem Vorgehen einverstanden. Ihrer Ansicht nach gab es eine Reihe diskriminierender Elemente in vorhandenen Tarifverträgen. So wurden in Schweden beispielsweise Teilzeitarbeitnehmer, die weniger als 40 Prozent arbeiteten, in vielen Tarifverträgen von Betriebsrenten oder zusätzlichem Krankengeld und Urlaub ausgenommen (Interview S3: 851–872). Angestellte des öffentlichen Dienstes, die weniger als 16 Stunden arbeiteten, hatten ebenfalls keinen Zugang zu Betriebsrenten (Interviews S3: 851–872, S7:

693–756). Dies hätten die Gewerkschaften gern in Verhandlung mit den Arbeitgebern verändert und somit die Richtlinie per Kollektivvertrag umgesetzt. Die Arbeitgeberseite sah dies jedoch anders. Zum einen war man dort der Ansicht, dass die gültigen Tarifverträge mit der Richtlinie in Einklang seien und verwies dabei unter anderem auf Paragraph 4 Absatz 1 des EU-Sozialpartnerabkommens, der eine gewisse Ungleichbehandlung von Teilzeitarbeitnehmern »aus objektiven Gründen« erlaubt (Interview S3: 851–872). Diese Richtlinie war zudem der erste Fall, bei dem die schwedische Regierung tatsächlich anstrebte, sie *ausschließlich über Kollektivverträge* umzusetzen. Ähnlich wie bei der Umsetzung dieser Richtlinie in Dänemark, erhoben die Arbeitgeber auch in Schweden den Einwand, dass ein allgemeines Nichtdiskriminierungsprinzip sich nicht zur Umsetzung über Tarifverträge eigne.⁴³

Die Diskussionen zwischen Regierung und Sozialpartnern darüber, ob Diskriminierung vorhanden sei und ob Tarifverträge ein geeignetes Umsetzungsinstrument seien, führten selbst nach langwierigen Verhandlungen zu keiner Einigung. Als das Ende der Umsetzungsfrist näher rückte, entschloss sich die schwedische Regierung, »sicherheitshalber« einen Gesetzesvorschlag auszuarbeiten, in der Hoffnung, dass dieser die Sozialpartner zu einer Einigung bewegen würde (Interview S11: 142–175).

Diese erhoffte Verständigung der Sozialpartner kam aber letztlich auch »in the shadow of law« nicht zu Stande. Die Regierung wählte daher den sichersten Weg und griff zum Instrument der Gesetzgebung (Berg 2001a, 2002b).

Die Debatten mit und zwischen den Sozialpartnern sorgten dafür, dass die Richtlinie erst mit einer für Schweden untypischen Verspätung von anderthalb Jahren⁴⁴ umgesetzt werden konnte. Die Anpassungen Schwedens an die Richtlinie lassen sich insgesamt als beachtlich einstufen. Zum einen wurden die Auswirkungen, die sich aus der Abschaffung der oben beschriebenen diskriminierenden Elemente der Tarifverträge ergeben, von den interviewten Experten als bedeutsam und auch kostenträchtig eingeschätzt. Unter den in dieser Arbeit untersuchten Richtlinien hielt man die Teilzeitarbeitsrichtlinie für die für Schweden

43 »We are not interested to introduce a non-discrimination clause in our collective agreements. ... That does not mean that we are in favour of discrimination of women, but we think that it is not a natural part of our collective agreements« (Interview S12).

44 Und dies, obwohl eine Verlängerung der Umsetzungsfrist wegen Umsetzung durch die Sozialpartner nach Artikel 2 der Richtlinie beantragt worden war (Interview S11: 341–365).

bedeutsamste (Interviews S3: 394–43, S7: 174–233). Der Policy Misfit lässt sich folglich auf einem mittleren Niveau verorten. Hinzu kommt, dass nun gesetzlich in einen Bereich eingegriffen wurde, den die Sozialpartner bis dahin autonom regelten. In Schweden ist die gesetzliche Regulierung von Arbeitsbedingungen (zusätzlich zu den Tarifverträgen) zwar weiter verbreitet als in Dänemark. Daher wurde dieser Einschnitt in die sozialpartnerschaftliche Autonomie in Schweden auch gelassener aufgenommen als bei den skandinavischen Nachbarn (vgl. Berg 2001a). Dennoch kann man sagen, dass die Richtlinien *für den Bereich Teilzeitarbeit* eine Veränderung des Regulierungsinstruments von Kollektivverträgen hin zu Gesetzgebung und damit die Einschränkung der sozialpartnerschaftlichen Autonomie in diesem Bereich bewirkten.

Insgesamt kann festgehalten werden: Die Diskussionen der Sozialpartner haben die Verzögerung der Umsetzung verursacht. Wie im Fall Elternurlaub hatten die schwedischen Arbeitgeber auch hier von sich aus kein Interesse an einer Umsetzung der Richtlinie per Kollektivvertrag (ausführlicher zu diesem Aspekt in Kapitel 4.2.5). Zu der im Fall der dänischen Arbeitszeitrichtlinie relevant gewordenen Frage, ob eine Umsetzung per Kollektivvertrag überhaupt eine ausreichende Abdeckung gewährleistet hätte, ist es daher gar nicht erst gekommen. Es lässt sich allerdings annehmen, dass trotz der beschriebenen Zusicherungen im schwedischen Beitrittsvertrag auch hier eine Umsetzung allein per Kollektivvertrag nicht von der Kommission akzeptiert worden wäre.

4.2.5 Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Schweden

Insgesamt bestätigen die Fallstudien das positive Bild Schwedens, das sich bereits aus dem Blick auf die allgemeine Rechtsbefolgungsperformanz des Landes ergab. Fünf der sechs Richtlinien wurden weitgehend pünktlich, das heißt mit einer Verspätung von unter einem halben Jahr umgesetzt. Der einzige Fall einer weitergehend verzögerten Umsetzung war die Teilzeitarbeitsrichtlinie. Als Ursache dafür können die Diskussionen zwischen Regierung und Sozialpartnern über das geeignete Umsetzungsinstrument (Gesetz versus Kollektivvertrag) angesehen werden. In zwei von sechs Fällen ist es zu wesentlichen Inkorrektheiten gekommen. In einem dieser beiden Fälle (Arbeitszeit) stand Schweden vor einem ähnlichen Problem wie Dänemark: Wie lassen sich kollektivvertragliche Freiheit und die Implementation von Richtlinien in Einklang bringen? Während Däne-

Tabelle 4-2 Die Umsetzungsprozesse in Schweden

	Richtlinie und Umsetzungsfrist					
	91/533 Nachweis 30.6.1993 ^a	92/85 Mutterschutz 19.10.1994	93/104 Arbeitszeit 23.11.1996	94/33 Jugendarbeitsschutz 22.6.1996	96/34 Elternurlaub 3.6.1998	97/81 Teilzeitarbeit 20.1.2000
Verspätung (Monate)	0	4,5	0	4,5	0	17,5
Korrektheit	ja	nein	nein	im Wesentlichen	ja	ja
Anwendungsprobleme bekannt?	nein	nein	ja	ja	ja	nein
SozPa-Einbindung in die EU-Entscheidungsvorbereitung	keine ^b	keine ^b	keine ^b	keine ^b	Sozialpartnerrichtlinie	Sozialpartnerrichtlinie
SozPa-Einbindung in die Umsetzung	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung
Anpassungsbedarf	gering	mittel	mittel	gering	gering	groß
Andere relevante Faktoren	–	Opposition der Regierung	–	–	–	–

a Für Finnland, Österreich und Schweden: 1.1.1994.

b Schweden war noch kein EU-Mitglied.

mark die Sozialpartner autonom umsetzen ließ, griff Schweden seiner Tradition entsprechend zur beschriebenen »Zaunregel«. Beides waren auf ihre Art Präzedenzfälle. In beiden Umsetzungsprozessen stellte es sich heraus, dass die Europäische Kommission diese nicht als rechtmäßig akzeptierte. Der andere Fall von Inkorrektheit wurde durch die Weigerung Schwedens verursacht, einen obligatorischen Mutterschutz einzuführen, denn ein solcher stand im Widerspruch zu den schwedischen Vorstellungen einer möglichst gleichberechtigten Teilnahme von Frauen am Arbeitsleben. Hätte Schweden bereits die Möglichkeit gehabt, an der Aushandlung der Richtlinie mitzuwirken, hätte sich dieser Widerstand möglicherweise frühzeitig ausräumen lassen.

In Bezug auf die zweite Forschungsfrage dieser Arbeit zeigte sich: Der Verlust an Einflussmöglichkeiten durch die Verlagerung arbeitsrechtlicher Regulierungskompetenz auf die europäische Ebene wurde in Schweden zumindest teilweise dadurch kompensiert, dass die Sozialpartner in die Vorbereitung der schwedischen Verhandlungsposition im Ministerrat vergleichsweise intensiv eingebunden sind. Was den Einfluss der EU-Sozialpolitik auf die Einbindung der schwedischen Sozialpartner in die Richtlinienumsetzung betrifft, so ist anhand der Sozialpartnertypologie kein nennenswerter Effekt erkennbar. Dies liegt daran, dass in Schweden Sozialpartnerautonomie *im arbeitsrechtlichen Bereich* anders als in Dänemark nicht als *vorherrschende* Form der Sozialpartnereinbindung angesehen werden kann. Die Fälle der Teilzeitarbeits- und Elternurlaubsrichtlinie zeigten dennoch, dass arbeitsrechtliche Richtlinien auch in Schweden den autonomen Kompetenzbereich der Sozialpartner tangieren können, selbst wenn die Sozialpartnerautonomie begrenzter ist als in Dänemark und dies daher weniger wahrscheinlich. Hätten sich in den beiden Fällen *die schwedischen Arbeitgeber nicht verweigert*, wäre möglicherweise eine ähnlich paradoxe Situation entstanden wie in Dänemark. Was dort die Christoffersen-Klausel, ist für Schweden die Klausel im Beitrittsvertrag. Wäre es zum Testfall gekommen, hätte diese mit großer Wahrscheinlichkeit ebenso wenig garantieren können, dass eine Umsetzung über Kollektivverträge (ohne ergänzende Gesetzgebung) vor den älteren EuGH-Urteilen Bestand hat.

Besonders interessant im Fall Schweden ist die Frage, aus welchen Gründen die Arbeitgeber kein Interesse an der Umsetzung per Kollektivvertrag hatten. Als wichtigster Erklärungsfaktor hierfür ist die explizite Dezentralisierungspolitik zu nennen, welche die schwedischen Arbeitgeber seit Anfang der 1990er Jahre betreiben. Der Wunsch, Abkommen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern weitgehend dezentralisiert, möglichst auf der Unternehmensebene abzuschließen, steht nicht in Einklang mit einem zentralen Abkommen zur einheitlichen Umsetzung einer EU-Richtlinie. Ein solches wäre (neben der Anpassung der verschiedenen dezentralen Abkommen an die EU-Vorgaben) mit großer Wahrscheinlichkeit notwendig geworden, um eine hohe Abdeckung der Arbeitnehmer zu erreichen. Sind die umzusetzenden Inhalte gleichzeitig von eher geringer Bedeutung, kann es auch von Sozialpartnerseite die sinnvollere Strategie sein, für Gesetzgebung zu optieren (Interviews S8: 938–962, S3: 790–849).

4.3 Österreich

Obwohl Österreich den skandinavischen Länder in mancher Hinsicht gleicht (kleiner, weitgehend homogener Mitgliedstaat, konsensuelle politische Kultur, hoher Korporatismusgrad), traten hier gleich mehrere Fälle auf, in denen die tripartistischen Verhandlungen mit den Sozialpartnern die Umsetzung der Richtlinien maßgeblich verzögerten (siehe die im Folgenden ausgeführten Fallstudien zur Arbeitszeit, zum Jugendarbeitsschutz und zum Elternurlaub). Erneut rief die Mutterschutzrichtlinie den Widerstand einer Regierung hervor, der sich auf eine abweichende nationale Schutztradition gründet. Diesmal war das Nachtarbeitsverbot für schwangere Frauen davon betroffen.⁴⁵ Der Fall Elternurlaub veranschaulicht zudem, wie das »Spiel über mehrere Ebenen« in der EU den Sozialpartnerorganisationen zusätzliche Einflussmöglichkeiten eröffnet.

4.3.1 Die Arbeitszeitrichtlinie: Sozialpartnerkontroversen verzögern die Umsetzung

Die Arbeitszeitrichtlinie hat in Österreich gleich mehrere Umsetzungsprozesse ausgelöst, die sich jeweils auf bestimmte Teilbereiche bezogen. Drei voneinander unabhängige Reformdiskussionen waren mit der Arbeitszeitrichtlinie verbunden:

1. Die Hauptteile der Richtlinie wurden 1997 durch eine Reform des Arbeitszeitgesetzes (AZG)⁴⁶ und Arbeitsruhegesetzes (ARG)⁴⁷ umgesetzt.
2. Die Neuregelung der Arbeitszeiten im Krankenhaussektor fand in einem davon losgelösten Aushandlungsprozess statt und mündete in der Verabschiedung eines neuen Krankenanstaltenarbeitszeitgesetzes (KA-AZG)⁴⁸ ebenfalls im Jahr 1997.

45 Für die ausführliche Fallstudie vgl. Leiber (2003). Im Übrigen gleicht die Reaktion Österreichs auf das Nachtarbeitsverbot von Schwangeren exakt dem Verhalten der italienischen Regierung, das in Kapitel 4.4.1 beschrieben wird.

46 AZG, BGBl. Nr. 461/1996 idF BGBl. I Nr. 46/1997.

47 ARG, BGBl. Nr. 144/1983 idF BGBl. I Nr. 46/1997.

48 KA-AZG, BGBl. I Nr. 8/1997.

3. Zudem musste die Nachtarbeit in Österreich neu reguliert werden. Dazu wurde im Sommer 2002 ein neues Nachtarbeitsgesetz verabschiedet.

Ad 1: Wenn man zunächst von der Nachtarbeit und dem Krankenhaussektor abieht (siehe Punkte 2 und 3), so erforderte die Arbeitszeitrichtlinie in Österreich keine großen Anpassungen. Die wöchentliche Höchstarbeitszeit musste von vorher durchschnittlich 50 auf durchschnittlich 48 Stunden gesenkt werden. Da die Normalarbeitszeit in Österreich ohnehin bereits bei 40 Wochenstunden lag, wurde dies weder von den Arbeitnehmern (Interview A6: 513–527) noch von den Arbeitgebern als besonders einschneidend empfunden (Interview A8: 369–408, siehe auch A5: 273–240). Ähnliches traf auf die Bestimmungen der Richtlinie hinsichtlich der Pausenregelungen und Ruhezeiten zu, die bis auf sehr kleine Details von Österreich bereits zuvor erfüllt wurden (Interview A2: 623–746).

Dennoch entzündeten sich an der Reform des Arbeitszeitgesetzes eine Reihe von Kontroversen, da die Umsetzung der Richtlinie gleichzeitig mit einer Arbeitszeitflexibilisierung verbunden wurde. Der damaligen österreichischen Tradition entsprechend, einigten sich die SPÖ-ÖVP-Regierung und die Sozialpartner darauf, die Gesetzesreform auf ein Abkommen zwischen den Sozialpartnern zu gründen (vgl. auch Kittel 2000). Im Aushandlungsprozess kam es zu heftigen Auseinandersetzungen. Dabei ging es einerseits um das Ausmaß der Flexibilisierung, vor allem aber auch darum, ob die Ausnutzung bestimmter Referenzperioden, in denen die Arbeitszeit beziehungsweise unter die Normalarbeitszeit schwanken konnte, nur über sektorale Tarifverträge oder auch auf betrieblicher Ebene möglich sein sollten. Des Weiteren wurde über eine Ausweitung der Sonntagsarbeit verhandelt (EIRR 1997b; 1997a). Hier konnten sich letztlich die Gewerkschaften damit durchsetzen, dass Abweichungen über betriebliche Bündnisse nicht eingeräumt wurden. Die Arbeitgeber erreichten im Gegenzug einen höheren Flexibilitätsgrad. Die Standards der Richtlinie waren in den Auseinandersetzungen lediglich insofern von Belang, als der Flexibilisierung dadurch gewisse Schwankungsgrenzen gesetzt waren. Sie waren jedoch nicht der eigentliche Gegenstand der Konflikte. Nach längeren Verhandlungen ist es den Sozialpartnern schließlich im Februar 1997 – einige Monate nach der Umsetzungsfrist der Richtlinie – gelungen, sich auf ein entsprechendes Abkommen zu einigen. Daher konnte die Regierung die Reformen über das AZG und ARG auch erst mit Verzögerung (Mai 1997) in Kraft setzen. Dieser Fall ist also ein typisches Beispiel dafür, dass verzögerte Umsetzung zu Stande kommen kann, wenn die

Richtlinie einen für die Sozialpartner wichtigen Themenbereich wie Arbeitszeiten berührt.

Ein weiteres Problem, das in diesem Fall ebenfalls zu verzögerter Umsetzung beitrug, war die Tatsache, dass die Regulierung der Arbeitszeiten von Bediensteten der österreichischen Bundesländer wie eingangs beschrieben in deren eigene Regelungskompetenz fällt. Da dies für die Länder als Arbeitgeber mit Kosten verbunden ist,⁴⁹ haben diese kein primäres Interesse an einer (raschen) Umsetzung. Auch auf die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes als Reform-Entrepreneure kann man in diesem Fall nicht zwingend zählen. Mit einer Einschränkung von Arbeitszeiten sind in der Regel auch Einkommenseinbußen für ihre Klientel verbunden. Im Bericht der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Richtlinie ist aufgelistet, welche Ländergesetze bis zum Berichtszeitpunkt (Dezember 2000, vier Jahre nach Ende der Umsetzungsfrist) angepasst wurden (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000b: 40–44). In einigen Bundesländern fand zu diesem Zeitpunkt noch keine Gesetzesänderung statt. Es ist ein nennenswerter Problempunkt, dass sich in Föderalstaaten besondere Verzögerungen (oder gar Nichtumsetzung) ergeben können, die noch dazu auf der europäischen Ebene sehr schwer zu verfolgen sind, wie ein ehemaliger Beamter der Europäischen Kommission im Interview bestätigte (Interview KOM1).⁵⁰

Ad 2: Da Arbeitszeiten im Krankenhaussektor ein besonders heikler Bereich sind, wurde der diesbezügliche Reformprozess ausgelagert. In diesem Sektor gab es in Österreich bereits vor der Umsetzung der europäischen Richtlinie heftige öffentliche Debatten: Für Krankenhäuser mit privaten Trägern (zum Beispiel Kirchen, private Kapitalgesellschaften oder, was in Österreich häufig vorkommt, Sozialversicherungsträger) galt das normale Arbeitszeitgesetz mit relativ strengen Obergrenzen. Aus medizinischen Gründen bestanden dort Ärzte darauf, 24-Stunden-Dienste machen zu können, beispielsweise in der Notaufnahme oder auf der Intensivstation. Dies wurde als dringend erforderlich angesehen, damit der Arzt, der bei der Einlieferung dabei war, die Entwicklung des Patienten weiter überwachen kann. Hier hielt man daher das Arbeitszeitgesetz für zu strikt. Um-

49 Weniger in Bereichen, in denen Verwaltungsbeamte tätig sind, aber etwa in arbeitszeintensiven öffentlichen Einrichtungen wie Altersheimen oder Kuranstalten (Interview A6: 99–140).

50 Das Interview wurde von Miriam Hartlapp geführt.

gekehrt galt in den von Gebietskörperschaften getragenen Einrichtungen keinerlei Begrenzung der Arbeitszeit. Dort wiederum beklagten die Ärzte, dass sie bis zu 120 Stunden und mehr Dienst leisten mussten. Ärzte aus beiden Trägertypen übten also einen völlig entgegengesetzten Druck aus: Für die einen war die Regelung im Prinzip zu streng, auf der anderen Seite gab es überhaupt keine Regelung. Beide Probleme haben in der öffentlichen Debatte große Aufmerksamkeit erregt, da jeweils prominente Ärzte an die Presse herangetreten sind (Interview A6: 142–195).

Für die Regierung bot die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie daher einen willkommenen Anlass zu einer umfassenden Reform der Arbeitszeiten im Krankenhaussektor. Diese stieß allerdings auf sehr heftigen Widerstand der öffentlichen Krankenhausträger, die in der Folge eine komplette Verweigerungspolitik an den Tag legten (Interview A6: 142–195). Nicht zuletzt der durch die Richtlinie vorgegebene Zwang zur Anpassung der Arbeitszeiten führte dazu, dass diese Rechnung nicht aufging und das Krankenanstaltenarbeitszeitgesetz letztlich doch am 1. Januar 1997 in Kraft treten konnte:

Nun, das ist die Sozialpartnerschaft. Normalerweise werden hier Kompromisse gesucht. Man verhandelt so lange, bis etwas Vernünftiges rauskommt. Und hier war klar, es muss was anderes rauskommen, erstens wegen des politischen Drucks und zweitens einfach auch wegen der Umsetzung der EU-Richtlinie. Nun hätte man die Arbeitgeber natürlich sehr intensiv eingebunden, also nicht nur ein bloßes Anhören, sondern im Normalfall wird das so lange verhandelt, bis Kompromisse auf Basis dieser EU-Richtlinie herauskommen, aber dadurch, dass die vollkommen verweigert haben, so getan haben, als ob sie es durch politischen Druck verhindern können, waren sie dann de facto tatsächlich nicht eingebunden. Man hat ihnen eine Chance gegeben, sie haben einfach jede Verhandlung verweigert und sich damit entzogen. (Interview A6: 142–195)

In diesem Fall trug die Arbeitszeitrichtlinie also dazu bei, dass die öffentlichen Krankenhausträger mit ihrer Blockadehaltung nicht reüssieren konnten, denn das europäische Rechtserfordernis machte eine Gesetzesänderung zwingend nötig. Die österreichische Regierung gewann somit Rückhalt für ihr Reformvorhaben.⁵¹

51 Interessant ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass Österreich auf Druck der Arbeitgeber beim Krankenanstaltenarbeitszeitgesetz für Sonderfälle sogar von der Möglichkeit eines individuellen Opt-outs aus der wöchentlichen Höchstarbeitszeit (Artikel 18 Abschnitt 1.b.i der Richtlinie) Gebrauch machte: »Diese Bestimmung ist ja an und für sich in der EU für Großbritannien geschaffen worden und alle anderen haben gesagt, wir machen es nicht. Doch bei uns findet sich das ganz versteckt« (Interview A2: 2060–2098).

Ad 3: Die Umsetzung der Nachtarbeitsbestimmungen in Österreich ist ein besonderer Fall. Vor dem österreichischen EU-Beitritt gab es dort ein allgemeines Nachtarbeitsverbot für Frauen, wenn auch mit relativ weit reichenden Ausnahmen (Standard 2001). Für Männer gab es keine von der Tagarbeit abweichende Regelung der Nachtarbeitszeiten, sondern lediglich ein Nachtschwerarbeitsgesetz, das gewisse Schutzmaßnahmen vorsah (Interview A2: 623–746). Zur Anpassung an das europäische Recht war es nun einerseits notwendig, das Frauennachtarbeitsverbot aufzuheben, da ein solches nicht mit der europäischen Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/EWG in Einklang zu bringen ist. Zudem musste die Nachtarbeit entsprechend der Arbeitszeitrichtlinie für beide Geschlechter neu reguliert werden. Im österreichischen EU-Beitrittsvertrag wurde für das Land eine Ausnahme festgelegt, welche die Beibehaltung dieses Verbotes bis zum Ende des Jahres 2001 erlaubte. Grund dafür war, dass Österreich der IAO-Konvention über die Nachtarbeit von Frauen⁵² beigetreten war und erst Ende 2001 davon zurücktreten konnte.

Wissend, dass mit Ablauf dieses Datums das Frauennachtarbeitsverbot automatisch seine Wirksamkeit verlieren würde, versuchte die österreichische Regierung bereits 1998, eine geschlechtsneutrale Nachtarbeitsregelung für Männer und Frauen gemeinsam in die Wege zu leiten. Diese war jedoch unter den Sozialpartnern, die sich auch in diesem Fall zunächst auf ein Abkommen einigen sollten, sehr umstritten. Die Gewerkschaften wollten die Neuregelung gern dazu nutzen, eine wirkliche Verbesserung der Situation und des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes der Nachtarbeitenden zu erreichen. Sie schlugen etwa ein Zeitguthaben von zehn Minuten pro geleisteter Stunde Nachtarbeit vor (Interview A1: 519–591, Standard 2002a, 2002c). Von den Arbeitgebern wurden die Forderungen der Gewerkschaften als zu teuer abgelehnt (Interview A10: 188–287). Daher scheiterte die Reform zunächst, Regierung und Sozialpartner einigten sich auf eine Übergangslösung. Bis sich die Sozialpartner verständigt hätten, wollte man zumindest eine Lockerung des Frauennachtarbeitsverbotes erreichen, was 1998 verwirklicht wurde. Per Kollektivvertrag konnte nun Frauennachtarbeit zwischen 22 und 6 Uhr zugelassen werden (EIRR 1998).

52 Übereinkommen der IAO Nr. 89 über die Nachtarbeit der Frauen im Gewerbe (abgeänderter Wortlaut vom Jahre 1948), 1948.

Ein zweiter Reformanlauf wurde im Mai 2001 unternommen. Wirtschafts- und Arbeitsminister Martin Bartenstein (ÖVP) legte den Sozialpartnern einen neuen inoffiziellen Gesetzesvorschlag vor, der sich im Wesentlichen an die Vorgaben der Richtlinie hinsichtlich der Arbeitszeiten und speziellen Gesundheitsuntersuchungen für Nachtarbeitende anlehnte (Pernicka 2002; Standard 2002c). Nachdem die Sozialpartner sich noch immer nicht einigen konnten, brachte die FPÖ-ÖVP-Regierung im April 2002 schließlich ihren eigenen Gesetzesvorschlag ins Parlament ein, da die europäische Frist mit dem Ende des Jahres 2001 bereits überschritten war. Im August 2002 trat das Gesetz schließlich in Kraft. Dem Wunsch der Gewerkschaften nach einer Zeitgutschrift war man nicht nachgekommen. Dafür wurde garantiert, dass bei Kinderbetreuungspflichten, falls im Unternehmen möglich, eine Versetzung zur Tagarbeit gewährt werden soll. Dennoch hielten ÖGB, Arbeiterkammer sowie die Opposition aus SPÖ und Grünen die Reformen für nicht weitgehend genug und forderten für die Zukunft weitere Ergänzungen (Adam 2002; Standard 2002b).

Zumindest kann von diesem Zeitpunkt an die Richtlinie als korrekt umgesetzt gelten – allerdings mit erheblicher Verspätung. Streng genommen hätte die Nachtarbeit für Männer schon zum Ende der Transpositionsfrist (November 1996) entsprechend der Richtlinie geregelt sein müssen, denn die Ausnahmebestimmung galt lediglich für die Nachtarbeit von Frauen. In Österreich wurde dies allerdings immer so diskutiert, als hätte man bis Ende 2001 Zeit für die Neu-regulierung, da man ein gemeinsames Gesetz für Männer und Frauen beabsichtigte. Dass dieses sich dann noch über das Jahr 2001 hinaus verzögerte, lag wiederum an der Uneinigkeit der Sozialpartner.

Insgesamt lag der Anpassungsbedarf Österreichs an die Arbeitszeitrichtlinie somit auf einem mittleren Niveau. Die Umsetzung erfolgte verzögert, aber weitgehend korrekt. Man kann in diesem Fall nicht von einem, sondern muss von drei voneinander getrennten Umsetzungsprozessen sprechen. Vom Ausgangspunkt her gab es in allen drei Reformen das Angebot an die Sozialpartner, sie auf ein tripartistisches Abkommen zu gründen. Letztlich ist dies nur bei der allgemeinen Arbeitszeitreform gelungen, da man sich in Fragen der Nachtarbeit und der Krankenhausreform nicht auf ein konsensuelles Vorgehen einigen konnte. Deutlich wurde allerdings bei allen drei Reformen, dass die Uneinigkeit der Sozialpartner zu den Verzögerungen beitrug und sich die Regierung in solchen zentralen arbeitsrechtlichen Belangen nicht ohne weiteres über deren Positionen hin-

wegsetzte. Darüber hinaus zeigten sowohl die Krankenanstalten- als auch die Nachtarbeitsreform, dass der Druck durch das europäische Recht dazu beitragen kann, nationale Reformblockaden zu überwinden und der Regierung zu helfen, ihren eigenen Weg gegen den Widerstand einflussreicher nationaler Interessen durchzusetzen.

4.3.2 Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Erst Paketlösung der Sozialpartner ebnet den Weg zur Umsetzung

Die Vorgaben der Jugendarbeitsschutzrichtlinie wurden in Österreich durch Änderungen vor allem im Kinder- und Jugendlichen-Beschäftigungsgesetz (KJBG)⁵³ sowie durch die Verordnung über Beschäftigungsverbote und -beschränkungen für Jugendliche (KJBGVO)⁵⁴ umgesetzt. Diese betrafen im Wesentlichen die Anpassung an das Arbeitsverbot für Kinder unter 15 Jahren, die Einführung einer speziellen Gefahrenevaluierung für Jugendliche am Arbeitsplatz,⁵⁵ kostenlose Gesundheitsuntersuchungen bei Nachtarbeit sowie die Ausdehnung der wöchentlichen Ruhezeit und die Einschränkung von Überstunden für Jugendliche. Mit der KJBGVO wurden zudem die bereits vorhandenen Schutzbestimmungen zu Beschäftigungsverboten und -beschränkungen für die Arbeit von Jugendlichen neu systematisiert und an die Richtlinie angepasst. Dies hatte beispielsweise zur Folge, dass biologische Arbeitsstoffe zu den als gefährlich eingestuften Stoffen hinzugenommen werden mussten (Interview A2: 858–1098). Insgesamt lässt sich der durch die Richtlinie hervorgerufene Anpassungsbedarf auf einem mittleren Niveau verorten ebenso wie die Kosten, die vor allem in bestimmten Sektoren wie dem Gastgewerbe ins Gewicht fielen. Denn dort arbeiten zahlreiche Jugendliche am Wochenende oder zu nächtlichen Öffnungszeiten, so dass sich insbesondere die Verlängerung der wöchentlichen Ruhezeit sowie die Einführung der

53 KJBG, BGBl. Nr. 599 idF BGBl. Nr. II26/1997.

54 KJBGVO, BGBl. II Nr. 436/1998.

55 Dies kann man sich in etwa parallel zu der Gefahrenevaluierung für schwangere Arbeitnehmerinnen vorstellen, wie sie bereits im Kapitel zur Mutterschutzrichtlinie beschrieben wurde. Wie dort erläutert, musste eine generelle Evaluierungspflicht bereits im Zusammenhang mit der Richtlinie 89/654/EWG eingeführt werden. Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie schrieb zusätzlich eine spezielle Evaluierung für arbeitende Jugendliche vor.

Nachtarbeitsuntersuchungen als signifikante Kostenfaktoren bewerten lassen (vgl. auch Interview A2: 1136–1151).

Auch in diesem Fall waren die Sozialpartner im Rahmen tripartistischer Konzertierung in den Umsetzungsprozess eingebunden – sowohl bei der Gesetzesnovelle als auch bei der Änderung der Verordnung (Interview A3: 106–135). Die Novelle des KJBG war von heftigen Kontroversen – vor allem um die Ausgestaltung der wöchentlichen Ruhezeit – gekennzeichnet. Vor der Richtlinie sah das KJBG dafür 43 Stunden vor. In der Richtlinie (Artikel 10 Absatz 2) hieß es dann, den Kindern und Jugendlichen seien »während jedes Zeitraumes von sieben Tagen mindestens zwei Ruhetage, die nach Möglichkeit aufeinander folgen« zu gewähren. Hier wurde sehr lange darüber diskutiert, was unter »zwei Tagen« genau zu verstehen sei. Zudem sind die Ausnahmebestimmungen zu diesem Standard sehr kompliziert, so dass auch diese zu Auslegungsproblemen und -diskussionen führten: »Das ist so weit gegangen, dass wir diese Bestimmung nach einem halben Jahr gleich wieder novellieren mussten, weil es so viele Probleme gegeben hat bei den Formulierungen« (Interview A2: 858–1098).

Regierung und Sozialpartner einigten sich im ersten Anlauf schließlich auf eine weit gehende generelle Regel von 48 Stunden, die den Sonntag einschließt. Allerdings wurde in einem zweiten Reformschritt diese Anhebung des Schutzstandards wieder ein Stück zurückgenommen, indem man von den Ausnahmebestimmungen der Richtlinie stärker Gebrauch machte. So war es nun beispielsweise möglich »aus organisatorischen Gründen« oder »wenn es im Interesse des Jugendlichen lag«, die zwei Tage Ruhezeit zu splitten (Gächter 1997). Zudem wurden besondere Ausnahmen für Restaurants, Bäcker, Fleischer, Molkereibetriebe und den Einzelhandel eingeführt. Damit kam man den vehementen Protesten der Arbeitgeber aus diesen Sektoren entgegen, die ihre jugendlichen Auszubildenden auch weiter samstags arbeiten lassen wollten. Aus Gewerkschaftsicht haben »die Bäckerei- und Molkereibetriebe das damalige Sozialministerium mit Faxen bombardiert und gesagt, sie schmeißen die Jugendlichen raus, es wird keiner mehr aufgenommen. Und dann ist das Ministerium in die Knie gegangen« (Interview A3: 619–639).

Die Gewerkschaften kritisierten diese Entscheidung des Ministeriums hart. Ein weiterer Streitpunkt war die Altersgrenze zwischen jugendlichen und erwachsenen Auszubildenden, da für erstere strengere Schutzvorschriften gelten. Bis zur Umsetzung der Richtlinie galt als Abgrenzung zwischen jugendlichen und erwachsenen Arbeitnehmern wie in der Richtlinie die Vollendung des 18.

Lebensjahres. Für *Lehrlinge* allerdings war dafür die Vollendung des Lehrverhältnisses, spätestens jedoch die Vollendung des 19. Lebensjahres vorgesehen. Seit der Umsetzung der Richtlinie gilt nun auch für Lehrlinge einheitlich die Vollendung des 18. Lebensjahres als Grenze. Von Gewerkschaftsseite wurde dies als eine Absenkung des Schutzniveaus gewertet (Interview A3: 137–158). Von Seiten des Ministeriums wurde argumentiert, man könne nicht von einer Absenkung sprechen, da im Gegenzug einige Regelungen des KJBG, die für Lehrlinge von zentraler Bedeutung sind (zum Beispiel Anrechnung der Berufsschulzeit auf die Arbeitszeit, Verbot der Akkordarbeit), auf alle Lehrlinge unabhängig vom Alter ausgedehnt wurden (Interview A2a). Letztlich konnte der Widerstand der Gewerkschaften nur dadurch überwunden werden, dass die Reform in ein Gesamtpaket eingebunden wurde (vgl. auch Kittel 2000), bei dem die Arbeitgeber sich im Zuge einer so genannten Lehrlingsoffensive zur Schaffung neuer Ausbildungsplätze bereit erklärten (Interview A3: 262–283).

Mit einer etwa einjährigen Verspätung konnte man sich am Ende schließlich auf das Umsetzungsgesetz⁵⁶ – verknüpft mit der genannten Lehrlingsoffensive – einigen. Auf Grund der Verspätung ist Österreich Anfang 1997 daher auch durch ein Fristsetzungsschreiben und eine mit Gründen versehene Stellungnahme von der Europäischen Kommission ermahnt worden.⁵⁷ Vollständig abgeschlossen war die Umsetzung jedoch erst Mitte 2000. Die in der KJBGVO durchgeführten Anpassungen der Beschäftigungsverbote und -beschränkungen an die Vorgaben der Richtlinie traten erst zum 1. Januar 1999 in Kraft. In der Substanz erforderten die in der Richtlinie festgelegten Bestimmungen keine größeren Anpassungen (Interview A2: 858–1089). In dieser Verordnung wurde jedoch nicht nur die Angleichung an die Richtlinie vorgenommen, sondern gleichzeitig die Systematik der Verordnung hinsichtlich einer verbesserten Übersichtlichkeit und praktischen Anwendbarkeit grundlegend überarbeitet. Zudem wollte man bei dieser Gelegenheit dem Stand der technischen Entwicklung bei Maschinen sowie der Orga-

56 Die Änderungen des KJBG traten am 1.7.1997 in Kraft, die Umsetzungsfrist endete am 22.6.1996.

57 Die Daten zu den hier und im Folgenden angeführten Vertragsverletzungsverfahren beruhen auf einer Auswertung folgender Kommissionsdokumente: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999b, 2000c, 2001), Commission des Communautés Européennes (2002a) sowie auf den durchgeführten Interviews.

nisation des technischen Arbeitnehmerschutzes insgesamt Rechnung tragen (Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte 1999). Auch diese Reformen wurden ausführlich mit den Sozialpartnern beraten und konnten nicht zu einem früheren Zeitpunkt abgeschlossen werden. Die Einführung regelmäßiger Gesundheitsuntersuchungen bei nacharbeitenden Jugendlichen wurden sogar erst Mitte 2000 nachträglich in das KJBG eingefügt.⁵⁸ Hier war die Regierung zunächst davon ausgegangen, die vorhandenen generellen Arbeitsschutzbestimmungen seien ausreichend (Interview A2: 858–1098). Man nahm jedoch im Jahr 2000 noch einmal eine Anpassung des KJBG vor, die eine eng an den Wortlaut der Richtlinie angelehnte Regelung explizit festschrieb.⁵⁹

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Die Einbindung der Sozialpartner in die Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie trug zur Verzögerung des Prozesses bei. Erst durch eine Paketlösung und die Verknüpfung mit der Lehrlingsoffensive konnte eine Einigung zur Reform des KJBG erzielt werden. Interessant ist, dass nach Interviewaussagen die Unklarheit der Richtlinie bezüglich der wöchentlichen Ruhezeit mit dazu beitrug, die Debatte zu komplizieren. Denn lange Zeit wurde darüber gestritten, wie diese Regel auszulegen sei. Die österreichische Regierung trat wegen dieses Punktes mehrmals in informellen Kontakt mit der Europäischen Kommission. Wäre Österreich schon bei der Aushandlung der Richtlinie selbst dabei gewesen, so der Tenor im Arbeitsministerium, hätte sich dieses Problem möglicherweise nicht so gravierend gestellt (Interview A2: 1871–1937).

58 BGBl. 83/2000.

59 Interessanterweise wurde im Kontext dieser Reform im Jahr 2000 auch die Nachtarbeitsregelung für Jugendliche im Restaurant- und Gaststättengewerbe gelockert, so dass der volle Spielraum der Ausnahmemöglichkeiten der Richtlinie ausgenutzt wurde. Dort dürfen Jugendliche seitdem bis 23 Uhr (statt vorher 22 Uhr) beschäftigt werden.

4.3.3 Die Elternurlaubsrichtlinie: Gewerkschaften setzen sich über EU-Umweg durch

Bevor Österreich die EU-Elternurlaubsrichtlinie umsetzen musste, gab es dort bereits ein Elternurlaubsgesetz.⁶⁰ Allerdings hatten Väter noch keinen *individuellen* Rechtsanspruch auf Elternurlaub. Der Vater konnte den Urlaub nur dann nehmen, wenn die Mutter dazu berechtigt war, das Recht jedoch nicht in Anspruch nahm.⁶¹ Es gab also keine volle Gleichberechtigung zwischen Vater und Mutter. Interessanterweise waren es während der Verhandlungen zwischen den EU-Sozialpartnern insbesondere die österreichischen zusammen mit den deutschen Gewerkschaften, die darauf drängten, den individuellen Rechtsanspruch in die Richtlinie aufzunehmen. Diese Position setzte sich schließlich auch durch (Interview A1: 123–145). So ist es der Gewerkschaftsseite gelungen, die europäischen Verhandlungen dazu zu nutzen, das individuelle Recht auf Elternurlaub über den europäischen Umweg in Österreich durchzusetzen. Rein auf nationaler Ebene wäre dies nicht ohne weiteres möglich gewesen (Interview A1: 126–161). Bemerkenswert ist auch, dass die wichtigste österreichische Arbeitgeberorganisation, die Wirtschaftskammer, zu diesem Zeitpunkt nicht in die europäischen Verhandlungen eingebunden war. Als Kammerorganisation mit Pflichtmitgliedschaft ist es ihr nicht möglich, direkt Mitglied in UNICE zu sein. Dies sollte sich später auf den Umsetzungsprozess auswirken.⁶²

Neben der Einführung des individuellen Rechts rief die Richtlinie weitere Detailanpassungen hervor, die Adoptiveltern betrafen (vgl. dazu Leiber 2003). Insgesamt lag der Anpassungsbedarf auf einem mittleren Niveau. Vor dem Hintergrund der bereits vorhandenen Elternurlaubsregelungen waren die Änderungen,

60 Die Möglichkeit für Väter, Elternurlaub zu nehmen, wurde beispielsweise bereits 1990 eingeführt. Seitdem konnte jeder Elternteil entweder Vollzeitelternurlaub nehmen bis das Kind zwei Jahre alt war oder Teilzeitelternurlaub bis zum vierten Lebensjahr des Kindes. Der Elternurlaub wurde zudem mit einem Mindestsatz von etwa 395 Euro monatlich bezahlt und galt auch für Adoptiveltern (EIRR 1995).

61 So konnten beispielsweise berufstätige Männer, deren Ehefrauen Hausfrauen oder Studentinnen waren, keinen Anspruch auf Elternurlaub erheben.

62 Wie in Kapitel 3 ausgeführt, ist die Wirtschaftskammer inzwischen über UEAPME in die europäischen Verhandlungen eingebunden. UNICE und UEAPME haben 1998 ein Kooperationsabkommen geschlossen. Seitdem ist UEAPME Teil des UNICE-Verhandlungsteams (Barnard 2002: 92).

welche die Richtlinie zwingend vorschrieb, nicht extrem groß. Auch die praktischen Konsequenzen und Kosten der Gesetzesänderungen wurden als eher gering eingeschätzt. Die Änderungen bezüglich des Urlaubs für Adoptiveltern wurden als sinnvoll und hilfreich begrüßt. Was das individuelle Recht angeht, so muss man einräumen, dass sich die Quote der Elternurlaub nehmenden Väter dadurch nicht erhöhte (Interview A2: 1488–1499). Es ist noch immer höchst unwahrscheinlich, dass ein Vater den Elternurlaub in Anspruch nimmt, wenn die Mutter ohnehin zu Hause ist. Aus gesellschaftspolitischer Sicht kann die Einführung des individuellen Rechtsanspruchs allerdings als *bemerkenswerter qualitativer Schritt* in Richtung Gleichberechtigung von Mann und Frau angesehen werden.

Österreich hat die Richtlinie mit Verzögerung transponiert. Die Regierung machte Gebrauch von der in Paragraph 4 des Rahmenabkommens vorgesehenen Möglichkeit, die Umsetzungsfrist um ein Jahr bis zum 3. Juni 1999 zu verlängern. Dennoch traten die Änderungen nicht vor dem 1. Januar 2000 in Kraft. Zudem ist nach Ansicht der Europäischen Kommission die Umsetzung nicht gänzlich korrekt erfolgt. Diese bemängelte, dass die österreichische Neuregelung noch immer die Mutter gegenüber dem Vater leicht bevorzugt (für Details vgl. Leiber 2003). Wie lassen sich Verzögerung und Inkorrektheit trotz des nicht extrem hohen Anpassungsbedarfs erklären?

Die Verzögerung wurde vor allem durch die langen tripartistischen Verhandlungen mit den Sozialpartnern hervorgerufen. Die damalige Große Koalition aus SPÖ und ÖVP wollte einen Konsens zwischen den Sozialpartnern erreichen, weshalb relativ lange – etwa anderthalb Jahre – darüber verhandelt wurde (Interview A1: 391–396, 846–865). Die Debatte drehte sich vor allem um den individuellen Rechtsanspruch, aber auch um die Empfehlungen der Richtlinie und darüber hinausgehende Reformen (Überimplementation). Die Gewerkschaftsseite wollte den Prozess dazu nutzen, weitergehende Vorteile für ihre Mitglieder auszuhandeln, wogegen sich die Arbeitgeber sperren. Letztlich konnten die Gewerkschaften jedoch einige für sie wichtige Punkte durchsetzen wie beispielsweise flexiblere Meldefristen oder die Möglichkeit, einen Teil des Elternurlaubs aufzuschieben bis das Kind sieben Jahre alt ist – den so genannten aufgeschobenen Karenzurlaub (ausführlich dazu Leiber 2003). Teilweise gerieten die Verhandlungen auch durch die Klage von UEAPME vor dem EuGH ins Stocken. Die europäische Organisation der kleinen und mittelständischen Unternehmen wollte die Richtlinie als unrechtmäßig erklären lassen, weil sie nicht an der Ausarbeitung beteiligt gewesen war. Während der Umsetzung in Österreich führte

dies dazu, dass die Verhandlungen zwischen der Regierung und den Sozialpartnern zwischenzeitlich ausgesetzt wurden, um das Urteil abzuwarten (Interview A5: 292–302; Hall 1998). Nachdem klar war, dass die Richtlinie dennoch rechtmäßig ist, wurden die Verhandlungen wieder aufgenommen.⁶³

Letztlich gab es auch über die Umsetzung des individuellen Rechtsanspruchs kontroverse Diskussionen. Es fällt auf, dass ausgerechnet jener Aspekt, der von den österreichischen Gewerkschaften über die europäische Ebene durchgesetzt wurde, im nationalen Umsetzungsprozess Probleme machte. Weder die österreichische Regierung noch die wichtigste Arbeitgeberorganisation, die WKÖ, waren aus den oben genannten Gründen bei den europäischen Verhandlungen dabei gewesen. Laut Gewerkschaftsseite war die Regierung eigentlich gegen die Einführung des individuellen Rechts. Daher hätten sowohl Regierung als auch Arbeitgeber in den Verhandlungen zunächst versucht, die Einführung des individuellen Rechts noch zu verhindern oder zumindest zu verwässern:

Die Regierungsseite hatte massive Probleme mit dem Bereich des eigenständigen Anspruches und verfolgte daher den Standpunkt, in der Elternurlaubsrichtlinie sei dieser eigenständige Anspruch sehr vage formuliert, es gebe daher eine Möglichkeit, doch davon abzusehen. ... Die Arbeitgeber wollten ihn auch nicht. Das waren die Konfliktpunkte, die sehr lange gedauert haben. (Interview A1: 885–897)

In diesem Fall kam es also bei mittlerem Anpassungsbedarf zu leicht verzögerter und inkorrektur Umsetzung der Richtlinie. Als Gründe für die Verzögerung lassen sich vor allem die langen tripartistischen Verhandlungen mit den Sozialpartnern in Kombination mit der Überimplementation anführen. Bei der wahrscheinlich noch vorhandenen kleinen Inkorrektheit ließ es sich nicht eindeutig klären, ob diese intentional oder aus Unachtsamkeit entstanden war. Dass man sich in der Regierung bis heute wehrt, den leichten Vorrang der Mutter auszuräumen, spricht jedoch für einen prinzipiellen Widerstand gegen das individuelle Recht. Eine besondere Einbindung der Sozialpartner, die der Tatsache entsprochen hätte, dass es sich um eine EU-Sozialpartnerrichtlinie handelte (beispielsweise in Form von ergänzender Gesetzgebung anstelle von Konzertierung), fand nicht statt. Bemerkenswert ist jedoch, dass es den österreichischen Gewerkschaften gelang, über den europäischen Umweg den individuellen Rechtsanspruch auf

63 Ausführlich zum Urteil des EuGH (Rechtssache T-135/96) vgl. beispielsweise Barnard (2002: 90–95).

Elternurlaub in Österreich gegen den Willen der Regierung und der Arbeitnehmer durchzusetzen. Ein solches »Spiel über mehrere Ebenen« kann sich also auch für Akteure als fruchtbar erweisen, die auf nationaler Ebene bereits Teil einer korporatistischen Partnerschaft sind.

4.3.4 Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Österreich

Bezüglich der ersten Forschungsfrage dieser Arbeit zeigen die Fallstudien für Österreich folgendes Bild: 4 von 6 Richtlinien wurden verspätet umgesetzt, 2 davon (Arbeitszeit und Jugendarbeitsschutz) mit einer beachtlichen (circa 2,5 beziehungsweise 5,5 Jahre), 2 weitere (Elternurlaub und Mutterschutz) mit leichter Verzögerung (9,5 und 7 Monate). In dreien dieser Fälle können die Verzögerungen auf die *Versuche einer Kompromissfindung zwischen der Regierung und den Sozialpartnern zurückgeführt* werden. Lediglich bei der Mutterschutzrichtlinie war die Verzögerung der *punktuellen Überlastung* Österreichs vor dem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beziehungsweise zur EU geschuldet. In keinem der Fälle, in denen es Verzögerungen auf Grund der Verhandlungen mit den Sozialpartnern gab, lagen die Hauptstreitpunkte allein im Bereich der Richtlinienstandards. Sie bezogen sich entweder auch auf Aspekte der Überimplementation (Elternurlaub) oder auf Fragen, die mit der Umsetzung der Richtlinie verknüpft wurden (Arbeitszeit und Jugendarbeitsschutz). Keine der Richtlinien wurde in Österreich auf Anhieb vollständig korrekt umgesetzt. Allerdings war nur bei einer Richtlinie (Mutterschutz) nach der ersten Umsetzung und Notifizierung gegenüber der Europäischen Kommission ein wesentlicher Bestandteil der Richtlinie noch nicht erfüllt. In diesem Fall zeigte sich die österreichische Regierung offensichtlich widerwillig, da sie die nationale Regelung mit ihrer umfassenderen Schutzphilosophie (generelles Nachtarbeitsverbot für Schwangere) für besser hielt als die Regelung der Richtlinie, die auf einer Evaluierung der Nachtarbeitstauglichkeit von Schwangeren beruht.

Wurden die Richtlinien, die Österreich nicht selbst auf der europäischen Ebene mitverhandelte, schlechter umgesetzt als diejenigen, die erst nach Österreichs EU-Beitritt verabschiedet wurden? Kleinere Inkorrektheiten lassen sich durchgängig in allen sechs Richtlinien finden. Wie beschrieben, wurde die Nichteinbindung in die europäische Aushandlung allerdings in einigen Fällen von den Interviewpartnern als problematisch hervorgehoben. Besonders deutlich wurde

Tabelle 4-3 Die Umsetzungsprozesse in Österreich

	Richtlinie und Umsetzungsfrist					
	91/533 Nachweis 30.6.1993 ^a	92/85 Mutter- schutz 19.10.1994	93/104 Arbeitszeit 23.11.1996	94/33 Jugendar- beitsschutz 22.6.1996	96/34 Eltern- urlaub 3.6.1998	97/81 Teilzeit- arbeit 20.1.2000
Verspätung (Monate)	0	9,5	68	30,5	7	kein Um- setzungs- prozess
Korrektheit	im Wesent- lichen	nein	im Wesent- lichen	im Wesent- lichen	im Wesent- lichen	im Wesent- lichen
Anwendungspro- bleme bekannt?	nein	nein	nein	ja	nein	kein Um- setzungs- prozess
SozPa-Einbin- dung in die EU- Entscheidungs- vorbereitung	keine ^b	keine ^b	keine ^b	keine ^b	Sozial- partner- richtlinie	Sozial- partner- richtlinie
SozPa-Einbin- dung in die Umsetzung	Konzer- tierung	Konzer- tierung	Konzer- tierung	Konzer- tierung	Konzer- tierung	kein Um- setzungs- prozess
Anpassungs- bedarf	mittel	mittel	mittel	mittel	mittel	gering
Andere relevante Faktoren	–	punkt. ad- min. Über- lastung vor EU-Beitritt; Opposition der Regie- rung	–	Interpreta- tionspro- bleme	Opposition der Regie- rung	–

a Für Finnland, Österreich und Schweden: 1.1.1994.

b Österreich war noch kein EU-Mitglied.

dies am Beispiel der wöchentlichen Ruhezeit in der Jugendarbeitsschutzrichtlinie. Anwendungsprobleme des Umsetzungsgesetzes wurden nur in einem Fall (Jugendarbeitsschutz) bekannt. Hier musste das Gesetz noch einmal nachgebessert werden, da es nicht klar genug formuliert war. Dabei ging es vor allem um die Ausnahbestimmungen des Gesetzes, um die in den Sozialpartnerverhandlungen zäh gerungen wurde. Dieser Fall verdeutlicht: Intensive Sozialpartnereinbindung in die Aushandlung eines Gesetzes muss nicht zwingend zu einer besse-

ren Anwendbarkeit des Gesetzes führen. Bei kontroversen Verhandlungen, in denen jede Seite um zusätzliche Sonderpositionen kämpft, kann sogar genau das Gegenteil bewirkt werden.

Die im Vorfeld des EU-Beitritts erwarteten negativen Effekte der Mitgliedschaft auf die österreichische Sozialpartnerschaft sind nur in geringem Maß eingetreten. Der Verlust an Einflussmöglichkeiten der Sozialpartner durch die Verlagerung von Regulierungskompetenz auf die europäische Ebene wurde weitgehend kompensiert, indem man diese umfassend in die EU-Entscheidungsvorbereitung einband. Die Einbindung der Sozialpartner in die Umsetzung der Elternurlaubs- und Teilzeitrichtlinie unterschied sich nicht von der sonst üblichen Form. Die Tatsache, dass sich Elternurlaubs- und Teilzeitarbeitsrichtlinie auf ein EU-Sozialpartnerabkommen gründen, führte also nicht zu einer besonderen Einbindung der Sozialpartner in den nationalen Umsetzungsprozess. Es kam aber auch nicht zu einer Einschränkung der sozialpartnerschaftlichen Autonomie wie in Dänemark, da in Österreich arbeitsrechtliche Angelegenheiten traditionell mit einer Mischung aus Gesetzgebung und Kollektivverträgen reguliert werden.

Obwohl die vorliegende Arbeit sich im Wesentlichen auf die Umsetzungsprozesse in den 1990er Jahren konzentriert, erlaubte die Studie einen kurzen Ausblick auf die Phase *nach dem einschneidenden Regierungswechsel* im Jahr 2000. Die seitdem amtierende ÖVP-FPÖ-Regierungskoalition gibt derzeit starke Impulse in Richtung einer Schwächung der österreichischen Sozialpartnerschaft. Interviewaussagen gaben in diesem Zusammenhang Hinweise auf einen weiteren interessanten Effekt von Europäisierung, nämlich im Sinne einer *Schutzfunktion gegen die (vollständige) Exklusion der Sozialpartner von politischen Entscheidungsprozessen*. Im österreichischen Fall führte die Tatsache, dass von Seiten der EU-Kommission besonderer Wert auf Sozialpartnereinbindung gelegt wird dazu, dass die Abstimmung zwischen den Verbänden und der Regierung im »europäisierten Teil« der Sozialpolitik besser funktionierte als in rein nationalen Belangen. Generell kann die Beteiligung an den Entscheidungsprozessen auf der europäischen Ebene für nationale Interessengruppen somit zu einem wichtigen Stabilitätsanker werden, wenn sie mit einer Regierung konfrontiert sind, die sie von den politischen Entscheidungen in der nationalen Arena ausschließen möchte. Selbst in Fällen, in denen eine nationale Regierung die (keinerlei verpflichtenden Charakter aufweisenden) Ansichten der EU-Kommission ignoriert, kann sie den Sozialpartnern die Beteiligung am europäischen Sozialpartnerverfahren nicht verwehren. Die europäische Ebene bietet Schutz vor völliger

Marginalisierung. Allgemeiner betrachtet kann Europäisierung somit endogenen Veränderungen in den Mitgliedstaaten entgegenwirken.

4.4 Italien

Um die besonderen Charakteristika der Richtlinienumsetzung in Italien aufzuzeigen, wurden vier Fallbeispiele ausgewählt. Die Mutterschutzrichtlinie veranschaulicht, dass administrative Probleme in Italien von Bedeutung sind. Zudem rief diese erneut den Widerstand einer Regierung hervor, der auf einer abweichenden nationalen Schutzphilosophie beruhte. Die Arbeitszeitrichtlinie in Italien ist der komplizierteste Fall des gesamten Untersuchungssamples. Ihre Umsetzung verzögerte sich beinahe zehn Jahre. Dazu trugen die instabile politische Situation, in der die Regierung zusätzliche Unterstützung für ihre Reformen bei den Sozialpartnern suchte, sowie vorübergehend die Vetoposition der *Rifondazione Comunista* (RC) bei. Die Beispiele Elternurlaub und Teilzeit zeigen, wie die Einbindung der Sozialpartner in die Umsetzung der beiden Sozialpartnerrichtlinien an den nationalen Widrigkeiten scheiterte.

4.4.1 Die Mutterschutzrichtlinie: Administrative Probleme und Opposition der Regierung gegen neue »Schutzphilosophie«

In Italien gab es bereits vor der Richtlinie ein elaboriertes Mutterschutzsystem⁶⁴ mit einem *obligatorischen* Mutterschutz von fünf Monaten.⁶⁵ Die Frauen bekommen während dieser Zeit eine staatliche Zuwendung in Höhe des vollen (im öffentlichen Dienst) beziehungsweise mindestens 80 Prozent des Gehalts (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999a: 16–18). Während der Verhandlungen auf der europäischen Ebene stellte sich Italien daher auch dagegen,

64 Legge 30 dicembre 1971, n. 1204, Gazzetta Ufficiale n. 14 del 18 gennaio 1972.

65 Dieser wurde inzwischen allerdings in Zusammenhang mit der Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie (vgl. Kapitel 4.4.3) ein wenig flexibilisiert: Die Mutter kann nach wie vor den gesamten Zeitraum des Mutterschutzes in Anspruch nehmen, muss es aber nicht mehr, falls sie früher wieder zur Arbeit zurückkehren möchte.

die Richtlinie auf britisches Betreiben hin die Bezahlung betreffend aufzuweichen. Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag hatte volle Bezahlung vorgesehen, während ein unter holländischer Ratspräsidentschaft 1991 ausgearbeiteter Kompromissvorschlag nur noch Leistungen in Höhe des Krankengeldes vorsah (Hill 1991: 2). Italien, gestützt durch die Europäische Kommission und das Parlament, wollte lange Zeit zumindest eine Bezahlung von 80 Prozent des Gehalts durchsetzen. Nach zähen Verhandlungen lenkte das Land schließlich unter der Bedingung ein, dass die Richtlinie nach fünf Jahren noch einmal überprüft und möglicherweise revidiert würde. Bei der endgültigen Abstimmung im Rat enthielt sich Italien aus diesem Grund (Interview I3: 548–564; Wood 1992: 3).

Obwohl das Schutzniveau in Italien bereits vor der Richtlinie hoch war, brachte die Umsetzung einige Umstellungen mit sich. Denn das auf Evaluierung von Gefahren beruhende System der Richtlinie traf auf nationale Regelungen, die vor allem mit absoluten Beschäftigungsverboten operierten. So musste Italien eine Beurteilung der Gefahren für schwangere Frauen am Arbeitsplatz einführen, was für die Arbeitgeber nicht einfach zu bewältigen war. Während vorher die Verbote von gesetzlicher Seite geregelt waren, liegt nun mehr Verantwortung für die Risikoevaluation beim Arbeitgeber (Interview I3: 223–249).

Man muss anmerken, dass die entscheidende Weichenstellung hin zu einem generellen System der Gefahrenevaluierung am Arbeitsplatz bereits im Kontext der Umsetzung der Richtlinie 89/391/EWG über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit hätte erfolgen müssen. Diese wurde von Italien zwar 1994 umgesetzt, allerdings mit starken Mängeln, insbesondere was die Gefahrenevaluierung und die dazu notwendigen gesundheitsmedizinischen Dienste betraf. Italien ist deshalb im November 2001 auch vom EuGH verurteilt worden.⁶⁶ Die zusätzliche Einführung einer schwangerenspezifischen Gefahrenevaluierung stellt somit nur einen Teil im Rahmen der Umstellung des Gesamtsystems dar. Diese wurde mit dem Decreto Legislativo n. 645 vom 25. November 1996⁶⁷ gesetzlich eingeführt. Die Rahmenbedingungen für das allgemeine Evaluierungssystem sind allerdings noch immer nicht zufrieden stellend geregelt (vgl. Vogel 2002).

66 Urteil des Gerichtshofes (Fünfte Kammer) vom 15. November 2001. Rechtssache C-49/00. Sammlung der Rechtsprechung 2001, I-08575.

67 In: Gazzetta Ufficiale n. 299 del 21 dicembre 1996.

Daher kann man auch nicht davon ausgehen, dass die Anwendung der Bestimmungen zu den schwangerenspezifischen Risikoabwägungen ohne weiteres funktioniert (Interview I3: 223–249). Eine weitere Anpassung betraf die Regelung der Nachtarbeit schwangerer Frauen. Hier existierte in Italien zunächst ein Nachtarbeitsverbot für Frauen generell. Nach einem Urteil des EuGH, der dies als Verstoß gegen die Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/EWG betrachtete,⁶⁸ musste dieses jedoch aufgehoben werden. Italien kam diesem Urteil 1999 nach.⁶⁹

Obwohl die Europäische Kommission Italien in ihrem Umsetzungsbericht zur Mutterschutzrichtlinie ausdrücklich darauf hinwies, dass sie auch ein generelles Nachtarbeitsverbot von *schwangeren* Arbeitnehmerinnen als Verstoß gegen das europäische Gleichbehandlungsrecht erachtet (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999a: 10), wurde das Nachtarbeitsverbot für schwangere Frauen weiterhin aufrechterhalten (ETUC 2000). Ähnlich wie in Österreich (vgl. Leiber 2003) weigert sich die italienische Regierung – zumindest bisher –, das alte Schutzsystem aufzugeben, das sie für besser hält. Obwohl sie bei der 1999er Reform des allgemeinen Frauennachtarbeitsverbotes die Möglichkeit zu einer Gesetzesänderung hatte, wurde diese bewusst nicht genutzt. Die Kommission leitete deshalb ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien ein, das bisher das Stadium einer mit Gründen versehenen Stellungnahme erreicht hat.⁷⁰

Insgesamt lässt sich der Anpassungsbedarf höchstens auf einem mittleren Niveau ansiedeln. Betrachtet man die durch die Sicherheits- und Gesundheitsschutz-Rahmenrichtlinie vorgegebene Umstellung als Voraussetzung, war die Kostenbelastung für die Arbeitgeber gering. Die Sozialpartner wurden in den Umsetzungsprozess einbezogen (Konsultation). Für die den Sicherheits- und Gesundheitsschutz betreffenden Aspekte der Richtlinie gab es auch eine spezielle Arbeitsgruppe, in welche die Sozialpartner eingebunden waren (Interviews I10:

68 Urteil des Gerichtshofes (Fünfte Kammer) vom 4. Dezember 1997. Rechtssache C-207/96. Sammlung der Rechtsprechung 1997, I-6869.

69 Decreto Legislativo 26 novembre 1999, n. 532, Gazzetta Ufficiale n. 16 del 21 gennaio 2000.

70 Bemängelt wird das absolute Nachtarbeitsverbot im industriellen Sektor während der gesamten Schwangerschaft und sieben Monate danach (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000c: 51). Im 18. Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts hieß es, dass die Prüfung der Angelegenheit fortgesetzt werde (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a: 35).

Tabelle 4-4 Arbeitsrechtliche Richtlinien und Leggi Comunitarie in Italien

Richtlinie	Verabschiedet	Ende der Umsetzungsfrist	Legge Comunitaria (LC)	Endgültig umgesetzt ^a	Monate zw. Verabschiedung und LC	Monate zw. LC und endg. Umsetzung
91/533 Nachweis	14.10.1991	30.6.1993	1994 vom 22.2.1994	26.5.1997	28	39
92/85 Mutterschutz	19.10.1992	19.10.1994	1994 vom 22.2.1994	25.11.1996	16	33
93/104 Arbeitszeit	23.11.1993	23.11.1996	2000 vom 29.10.2000 u. 2001 vom 1.3.2002 ^b	4.4.2003	83 (100)	30 (13)
94/33 Jugendarbeitsschutz	22.6.1994	22.6.1996	1995–1997 vom 24.4.1998	4.8.1999	46	16
96/34 Elternurlaub	3.6.1996	3.6.1998	– ^c	8.3.2000	–	–
97/81 Teilzeitarbeit	15.12.1997	20.1.2000	1998 vom 5.2.1999	20.4.2000	14	14

a Datum der Verabschiedung des delegierten Gesetzes.

b Die Richtlinie wurde in zwei verschiedene Gemeinschaftsgesetze aufgenommen, da die Umsetzung gesplittet wurde.

c Die Elternurlaubsrichtlinie wurde direkt per Gesetz umgesetzt.

546–572, II: 224–256). Besondere Streit- oder Konfliktpunkte wurden nicht bekannt. Dennoch verzögerte sich auch in diesem Fall die Umsetzung um etwa zwei Jahre.⁷¹

71 Die Europäische Kommission hatte daher (noch vor dem Verfahren wegen inkorrektter Umsetzung der Nachtarbeitsregelung) auch ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtnotifizierung gegen Italien eingeleitet, das ebenfalls das Stadium einer mit Gründen versehenen Stellungnahme erreicht hatte. Nach der Verabschiedung des Decreto Legislativo n. 645 wurde es jedoch eingestellt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998: 43).

Wie eingangs beschrieben, finden die meisten Umsetzungsprozesse in Italien in einem zweistufigen Verfahren statt. Bei den hier untersuchten Richtlinien trifft dies in fünf von sechs Fällen zu. Diese Richtlinien wurden zunächst in die jährlichen *Leggi Comunitarie* aufgenommen, mit denen das Parlament der Umsetzung zustimmte und das Recht zur Ausarbeitung eines *Decreto Legislativo* an die Regierung delegierte. Die zweite Stufe bestand dann in der Erarbeitung und Verabschiedung des Dekrets durch die Regierung.⁷² Ein Fall, die Elternurlaubsrichtlinie, wurde direkt per Gesetz umgesetzt. Tabelle 4-4 veranschaulicht für die Untersuchungsfälle einerseits, wie lange es vom Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie auf der europäischen Ebene dauerte, bis diese in ein *Legge Comunitaria* aufgenommen wurde; andererseits zeigt sie, wie viel Zeit im Anschluss daran verging, bis es zur Verabschiedung des endgültigen Umsetzungsdekrets kam.

Für die Mutterschutzrichtlinie zeigt die Tabelle, dass die Verzögerung vor allem in der Phase nach dem *Legge Comunitaria* anzusiedeln ist. Diese Richtlinie wurde vergleichsweise schnell (nach 16 Monaten) und noch vor Ende der Umsetzungsfrist in das jährliche Gemeinschaftsgesetz aufgenommen. Erst danach dauerte es noch weitere 33 Monate, bis es schließlich zur Verabschiedung des Umsetzungsdekretes kam.

Zusammenfassend können hier für die Verzögerung die Probleme des administrativen Systems als Hauptursache angeführt werden. Der Grund für die Inkorrektheit der Umsetzung (Beibehaltung des Nachtarbeitsverbots für Schwangere) ist in diesem Fall in der bewussten Opposition der italienischen Regierung zu suchen, welche die nationale Schutzvorschrift nicht zu Gunsten der flexibleren Regelung der Nachtarbeit durch die Richtlinie aufgeben möchte. Auch darf in diesem Fall angezweifelt werden, dass die Anwendung der Richtlinie bereits vollständig zum Tragen kommt (mangelhafte Risikoevaluierung). Dies ist vor allem auf den Widerwillen der Arbeitgeber zurückzuführen, die Verantwortung dafür zu übernehmen.

72 In diesen Fällen genügte die Zustimmung der Minister und des Ministerpräsidenten, das Parlament musste nicht erneut zu Rate gezogen werden.

4.4.2 Die Arbeitszeitrichtlinie: Äußerst kontroverse Umsetzung beinahe zehn Jahre nach Verabschiedung der Richtlinie

Bei den Verhandlungen auf der europäischen Ebene stimmte Italien für die Arbeitszeitrichtlinie. Das zu diesem Zeitpunkt gültige italienische Arbeitszeitgesetz stammte noch aus dem Jahr 1923 und verursachte häufig Interpretationsprobleme (Ferrante 1998). Als Eckpfeiler sah es eine Beschränkung der täglichen Arbeitszeit auf 8 sowie der wöchentlichen Höchstarbeitszeit auf 48 Stunden ohne Überstunden vor (Treu 1998: 135). Bis Ende der 1980er Jahre hatte es in Italien nur wenig politisches Interesse an einer gesetzlichen Neugestaltung der Arbeitszeitregulierung gegeben und es mangelte an programmatischen Vorschlägen zu diesem Thema (Olini 2000: 6). Erst Anfang der 1990er Jahre kam wieder Bewegung in die Debatte, nicht zuletzt angestoßen durch die europäische Richtlinie. Die Umsetzung der Richtlinie erschien manchem als gute Chance für Italien, »to renew legislation neglected for decades« (Ferrante 1998). Allerdings gelang dies nur teilweise.

Die Richtlinie wurde erst im April 2003, beinahe zehn Jahre nachdem sie verabschiedet worden war, ins italienische Recht transponiert. Erst seit diesem Zeitpunkt gibt es ein umfassendes Arbeitszeitgesetz, das nun voraussichtlich alle Aspekte der Richtlinie abdeckt. Italien wurde deswegen bereits im Frühjahr 2000 vom EuGH verurteilt,⁷³ doch selbst dann dauerte es weitere drei Jahre, bis es zur vollständigen Umsetzung kam. Die Gründe dafür sind vor allem in den verschiedenen Regierungskonstellationen zu suchen, in denen sich Italien seit Mitte der 1990er Jahre befand. Dabei war ebenfalls wichtig, dass die Umsetzung der Richtlinie in diesem Fall mit über die Richtlinie hinausgehenden nationalen Reformdebatten – insbesondere der Einführung einer 35-Stunden-Woche – verknüpft wurde. Darüber hinaus löste die Umsetzung der Richtlinie in Italien interessante Kontroversen über die Einbindung der Sozialpartner in den Reformprozess aus.

Entscheidend für die italienische Arbeitszeitreform der 1990er Jahre sowie für die Umsetzung der Richtlinie sind die folgenden sechs Reformschritte beziehungsweise -anläufe:

73 Urteil des Gerichtshofes (Zweite Kammer) vom 9. März 2000. Rechtssache C-386/98. Sammlung der Rechtsprechung, französische Ausgabe 2000, I-1277.

1. Gesetz Nr. 549 vom 28. Dezember 1995
2. Gesetz Nr. 196 vom 24. Juni 1997 (das so genannte »Treu-Paket«⁷⁴)
3. Gemeinsame Erklärung der Sozialpartner vom 12. November 1997
4. Gesetz Nr. 409 vom 27. November 1998
5. Dekret Nr. 532 vom 26. November 1999
6. Dekret Nr. 66 vom 4. April 2003

Ad 1 und 2: Diese ersten beiden Reformen standen im Kontext einer breiteren Debatte zur Arbeitsmarktreform und zielten unter anderem darauf ab, eine Neuregelung der Überstunden zu erreichen, deren extensive Nutzung in Italien wegen des so genannten »Überstunden-Paradoxes«⁷⁵ weit verbreitet war. Die Richtlinie spielte dabei in den Diskussionen eine Rolle, ihre Umsetzung war aber nicht das primäre oder einzige Ziel der Gesetzesänderungen. Mit dem 1997er Gesetz wurden bezüglich der Arbeitszeit vier wichtige Änderungen festgelegt (Ferrante 1998):

- die normale wöchentliche Arbeitszeit (das heißt ohne Überstunden) wurde von 48 auf 40 Stunden herabgesetzt;
- flexiblere Referenzperioden (unter Berücksichtigung der von der Richtlinie vorgegebenen Grenzen) für die Berechnung der Arbeitszeit wurden eingeführt;
- es wurden Maßnahmen getroffen, die Überstunden für die Arbeitgeber verteuerten;
- Arbeitgeber haben seitdem die Pflicht, die lokalen Behörden des Arbeitsministeriums über die Nutzung von Überstunden zu informieren.

Damit war man der Umsetzung der Richtlinie bereits etwas näher gekommen, aber man hatte sie noch nicht gänzlich erfüllt. Vor allem die erlaubte Anzahl der Überstunden lag mit 576 pro Jahr noch über dem von der Richtlinie erlaubten

74 Benannt nach dem damaligen Arbeitsminister Tiziano Treu.

75 Auf Grund der lange Zeit vernachlässigten gesetzlichen Anpassungen der Arbeitszeitregulierung waren in vielen Kollektivverträgen Bedingungen ausgehandelt worden, die den Arbeitnehmern einerseits günstigere Konditionen verschafften, als das Gesetz von 1923 vorsah. Dafür konnten die Arbeitgeber in vielen Verträgen den Verzicht auf die Bezahlung von Überstundenzuschlägen aushandeln. So kam es zu der paradoxen Situation, dass in einigen Sektoren die Arbeitskosten pro Überstunde bis zu 20 Prozent niedriger lagen als die Kosten für normale Arbeitszeit (Ferrante 1998).

Maximum (ausführlich dazu Leiber 2003). Ebenso fehlte eine der Richtlinie entsprechende Regelung der Nachtarbeit. Pausen-, Ruhezeiten und auch der Geltungsbereich erstreckte sich noch nicht auf alle von der Richtlinie einbezogenen Arbeitnehmer.

Ad 3: Bei der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie verständigte sich die Regierung bereits im Sozialen Pakt von 1996 mit den Sozialpartnern explizit darauf, die Richtlinie auf der Grundlage eines Abkommens zwischen den Sozialpartnern umzusetzen (Olini 2000).⁷⁶ In Ergänzung des Treu-Pakets wurde daher von den Sozialpartnern Confindustria, CISL, UIL und CGIL am 12. November 1997 eine »gemeinsame Stellungnahme« verabschiedet, in der sie sich detailliert auf weitere zur Umsetzung der Richtlinie notwendige Maßnahmen geeinigt hatten. Im Anschluss daran war erwartet worden, dass die Regierung das Abkommen – autorisiert durch das jährliche Legge Comunitaria im Parlament – in ein Gesetzesdekret fassen und somit die Richtlinie unter weit reichender Einbindung der Sozialpartner umsetzen würde (Interviews I6: 329–377, I9: 61–113; Trentini 1997).

Dann allerdings wich die italienische Regierung von diesem Vorgehen ab. Das auslösende Problem war, dass das seit Mai 1996 amtierende Ulivo-Bündnis unter der Führung Romano Prodis sich auf die parlamentarische Unterstützung der Rifondazione Comunista angewiesen sah. Die Regierung geriet kurz nach der Verabschiedung des Treu-Pakets im Oktober 1997 über die Verabschiedung des Haushaltes für das Jahr 1998 in eine Krise, bei der die RC damit drohte, der Regierung ihre Unterstützung zu entziehen (Centro di Studi Economici Sociali e Sindacali 1997a). Diese Krise konnte von Romano Prodi nur gelöst werden, indem er der RC Zusagen hinsichtlich der Einführung einer 35-Stunden-Woche, wie sie in Frankreich durch das Loi Aubry vorpraktiziert worden war, machte (Centro di Studi Economici Sociali e Sindacali 1997b).

Die Folge war, dass der Passus zur Arbeitszeitrichtlinie aus dem Legge Comunitaria 1995–1997 vom 7. Mai 1998 zurückgezogen (Ferrante 1998) und separat ein Vorschlag über die Einführung einer 35-Stunden-Woche für Italien erarbeitet wurde (Paparella 1998b). Dieser Vorschlag führte zu heftigen Kontroversen in Italien, die seine Verabschiedung zunächst erheblich verzögerten. Interessant ist

76 Das heißt genau nach dem Verfahren, wie es später, im Pakt von 1998, formell festgeschrieben wurde, vgl. Kapitel 3.6.

dabei, dass selbst die italienischen Gewerkschaften dem von der Regierung vorgestellten Entwurf eher skeptisch gegenüberstanden. Von den Arbeitgebern kam ohnehin vehementer Protest (Paparella 1998a; Pedersini 1997). Die Gewerkschaften waren zwar prinzipiell gegenüber der Aussicht auf Arbeitszeitverkürzung aufgeschlossen, kritisierten den Regierungsvorschlag jedoch, was die konkrete inhaltliche Ausgestaltung sowie die Rolle der Sozialpartner betraf. In seinen Grundzügen sah das Gesetzesprojekt die Festlegung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit auf 35 Stunden für Unternehmen mit mehr als 15 Mitarbeitern vor. Die Regelung beinhaltete dabei nur sehr wenig Spielraum durch Referenzperioden und Verhandlungen durch die Sozialpartner. Die Gewerkschaften betrachteten dies als Versuch, ihren Einfluss und ihre Autonomie durch Gesetzgebung zu beschneiden. Zudem hielt man den Text für unklar und ungerecht, da nahezu 75 Prozent der Arbeitnehmer durch die Grenzziehung bei 15 Mitarbeitern davon nicht abgedeckt seien (ausführlich dazu etwa Bilous 1998: 1–4; Olini 2000). Die Diskussionen drehten sich also sowohl um inhaltliche Aspekte als auch um das richtige Verhältnis zwischen der Verhandlungsfreiheit der Kollektivparteien und gesetzlicher Regulierung.

Der Gesetzesentwurf wurde allerdings nie vom Parlament verabschiedet. Denn im Oktober 1998 kam es erneut zu einer Regierungskrise, in der sich die RC nun endgültig vom regierungstragenden Lager abgespaltete. Romano Prodi sah sich zum Rücktritt gezwungen und Massimo D'Alema wurde Regierungschef einer veränderten Mitte-Links-Koalition, die nicht mehr auf die RC angewiesen war (Verzichelli/Cotta 2000: 444). Die heftigen Debatten um die 35-Stunden-Woche führten in der darauf folgenden Periode dazu, dass eine umfassende Arbeitszeitreform »unter allgemeinem Stillschweigen« (Olini 2000) von der Agenda gedrängt wurde. Danach folgten zunächst nur weitere Einzelmaßnahmen (siehe Punkte 4 und 5⁷⁷), eine umfassende Arbeitszeitreform, die einen kohärenten gesetzlichen Rahmen schafft und gleichzeitig alle Anforderungen der Richtlinie berücksichtigt, konnte erst im April 2003 zum Abschluss gebracht werden.

Ad 6: Im April 2003 gelang es schließlich der Berlusconi-Regierung, ein weiteres Arbeitszeitdekret zu verabschieden, noch rechtzeitig, um eine Verurteilung des EuGH zur Zahlung eines Zwangsgeldes nach Artikel 228 EGV zu verhin-

77 Ausführlich beschrieben sind diese Reformschritte in Leiber (2003).

dern. Denn die Kommission hatte nach einer ersten Verurteilung wegen Nichtnotifizierung/Nichtumsetzung ein zweites Verfahren wegen Nichtbefolgung von EG-Recht vor dem EuGH eingeleitet. Hätte die Umsetzung nicht zu diesem Zeitpunkt stattgefunden, wären Strafgebühren in Höhe von 238.000 Euro täglich zu zahlen gewesen (Muratore 2003). Der neue Rechtsakt beinhaltet die noch fehlenden Regelungen zu den Arbeits-, Pausen-, Ruhe- und Urlaubszeiten sowie eine genaue Definition des Begriffs »Nachtarbeiter«. Dabei wurde sehr umfassend von den zahlreichen Ausnahmemöglichkeiten der Richtlinie Gebrauch gemacht. Die Reaktionen der Sozialpartner darauf waren geteilt. Von Arbeitgeberseite wurde die neue Regelung weitgehend begrüßt. Positiv bewertete man dort vor allem die im Dekret angelegten Ausnahmestimmungen sowie die Konzessionen an die tarifvertragliche Verhandlungsfreiheit auf kollektiver und individueller Ebene. Die Gewerkschaften stehen dem Dekret dagegen sehr kritisch gegenüber. Neben inhaltlichen Fragen beklagen sie dabei vor allem die *prozedurale* Seite. Sie halten es für nicht tragbar, dass die Regierung bei einem so wichtigen Thema wie Arbeitszeit unilateral vorging und nicht den Dialog mit den Sozialpartnern suchte (Muratore 2003). Obwohl es das Sozialpartnerabkommen von 1997 gab, das die Gewerkschaften als im gesellschaftlichen Konsens entstandene Grundlage für eine Arbeitszeitreform ansehen, die gleichzeitig auch die Standards der Richtlinie einbezogen hätte, wurde dieses von der Regierung ignoriert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Der Anpassungsbedarf sowie die damit verbundenen Kosten, die allein durch die Richtlinie verursacht wurden, lassen sich auf einem mittleren Niveau einordnen. Es waren bei beinahe allen Standards bereits wichtige Grundregeln vorhanden, diese bedurften jedoch weiterer Anpassungen an die Vorgaben der Richtlinie. Trotz mehrerer Anläufe dauerte es insgesamt beinahe zehn Jahre, bis die Richtlinie erstmals als umgesetzt betrachtet werden konnte. Ob diese Umsetzung tatsächlich korrekt ist, konnte nicht mehr beurteilt werden, da das Umsetzungsdekret erst nach Abschluss der empirischen Erhebungen für diese Untersuchung verabschiedet wurde. Der Versuch der Einbindung der Sozialpartner über Gesetzgebung, die eingangs beschriebenen administrativen Koordinationsprobleme sowie das langwierige Umsetzungsverfahren in zwei Stufen (*Legge Comunitaria* plus Dekret) trugen zur Verlängerung der Umsetzung bei. Als Hauptgründe für die lange Verschleppung lassen sich aber die instabile politische Situation und der zwischenzeitliche Abbruch der Umsetzung durch die von der RC erzwungene Verknüpfung mit dem Thema der 35-

Stunden-Woche benennen. Was die Sozialpartner aus der Perspektive der Forschungsfrage 2 dieser Studie betrifft, so ist interessant, dass es hier – entsprechend den Vereinbarungen im Sozialen Pakt von 1996 – zu einem *Versuch verhandelter Gesetzgebung* kam. Dieser scheiterte an den politischen Umständen. Das in den Sozialen Pakten der 1990er Jahre entwickelte Konzertationsverfahren, welches später im »Weihnachtspakt« von 1998 formal festgeschrieben wurde, blieb in diesem Fall ein Papiertiger. Sowohl die Regierung Prodi (weil sie es auf Druck der RC musste) als auch die Regierung Berlusconi (weil sie es wollte) ignorierten das 1997 zur Arbeitszeit abgeschlossene Sozialpartnerabkommen.

4.4.3 Die Elternurlaubsrichtlinie: Das Scheitern verhandelter Gesetzgebung

Während der europäischen Sozialpartnerverhandlungen wurde die Elternurlaubsrichtlinie von den italienischen Gewerkschaften unterstützt. Man betrachtete die Verhandlungen als Chance, den Sozialen Dialog auf europäischer Ebene weiter zu etablieren. Auch inhaltlich wurde die Richtlinie mit dem Argument begrüßt, dass sie die in Italien bereits vorhandenen Regelungen sinnvoll fortentwickelte (Interview I1: 82–110). Die Arbeitgeberseite ließ sich nur auf die Verhandlungen ein, wie in einigen anderen Mitgliedstaaten auch, um Schlimmeres zu verhindern. Für sie waren die Sozialpartnerverhandlungen das »geringere Übel« im Vergleich zu einer Elternurlaubsrichtlinie der Regierungen (Interview I6: 101–178).

Bevor die Richtlinie in Italien umgesetzt wurde, gab es dort einen so genannten *fakultativen* Kinderbetreuungsurlaub von sechs Monaten, der direkt nach dem *obligatorischen* Mutterschutz genommen werden konnte. Grundsätzlich war dazu zunächst die Mutter berechtigt. Der Vater konnte jedoch ebenfalls davon Gebrauch machen, entweder in Ausnahmefällen als expliziter Ersatz der Mutter oder wenn er das alleinige Sorgerecht hatte.⁷⁸ Der Urlaub war sogar staatlich finanziert mit etwa 30 Prozent des vorherigen Gehalts. Diese Entschädigungsleistung stand aber prinzipiell nur der Mutter zu, wobei es auch hier wiederum Ausnahmefälle gab, beispielsweise, wenn der Vater das alleinige Sorgerecht hatte (International Labour Office 1994: 335). Das Recht zur Rückkehr zu einem äquivalenten Ar-

78 Legge 30 dicembre 1971, n. 1204, Gazzetta Ufficiale n. 14. del 18 gennaio 1972.

beitsplatz war zwar für Mütter, für Väter aber nicht gesichert (Interview I10: 75–203). Es hatte somit auch schon vor der Richtlinie Möglichkeiten für Väter gegeben, Elternurlaub zu nehmen, aber verbunden mit einigen Hindernissen. Interviewpartner beschrieben die Situation sogar mit den Worten: »The general idea of parental leave was absent from Italian legislation« (Interview I5: 142–14). Da der italienische Kinderbetreuungsurlaub faktisch ein verlängerter Mutterschutz war, gab es keine Gleichberechtigung für Väter. Daher sind die durch die Richtlinie hervorgerufenen Veränderungen ein wichtiger qualitativer Schritt und der Anpassungsbedarf lag insgesamt auf mittlerem Niveau. Die neue Gesetzgebung⁷⁹ führte das individuelle Recht auf Elternurlaub für den Vater ein sowie die Gleichbehandlung bei der Rückkehr in den Beruf. Zudem wurde im Zuge des Umsetzungsprozesses der fakultative Urlaub von sechs auf zehn Monate erhöht. Die Regierung schuf sogar einen Bonus von einem Monat, wenn der Vater mindestens drei Monate des Urlaubs in einem Block nimmt.

Die Richtlinie wurde mit bemerkenswerter Verspätung transponiert. Das neue Gesetz ist seit März 2000 in Kraft.⁸⁰ Die Sozialpartner hatten in diesem Fall die Richtlinie bereits auf der europäischen Ebene mitverhandelt. Bei der Umsetzung versuchte man nun zunächst, diese nach dem im »Weihnachtspakt« festgelegten Verfahren auf einen Kompromiss zwischen den Sozialpartnern zu gründen. Dies gelang nicht, da sich Arbeitgeber und Gewerkschaften nicht einigen konnten. Die Konflikte betrafen dabei nicht die obligatorischen Anpassungen an die Richtlinie, sondern die freiwillige Überimplementation der Richtlinie (beispielsweise die Erhöhung des Elternurlaubs von sechs auf zehn Monate) sowie die mit der Umsetzung verknüpften Reformen. Denn die Umsetzung wurde zum Anlass genommen, eine breitere Reformdebatte zu eröffnen (Interview I5: 398–474). Die Arbeitgeber befürworteten, die Richtlinie über ein eng an die inhaltlichen Vorgaben angelehntes Abkommen der Sozialpartner umzusetzen. Sie traten vehement gegen eine Überimplementation ein (Interviews I6: 294–327, I9: 114–134). Die Gespräche zwischen den Sozialpartnern verliefen daher ergebnislos. Insofern war diese Umsetzung eine »vertane Chance« (Interview I8: 237–249) für die So-

79 Legge 8 marzo 2000, n. 53, Gazzetta Ufficiale n. 60 del 13 marzo 2000.

80 Im November 1999 war von der Europäischen Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtnotifikation der Richtlinie vor dem EuGH eingeleitet worden. Dieses wurde im Juni 2000 nach der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 53/2000 wieder fallen gelassen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a: 31).

zialpartner, die Umsetzung der ersten Sozialpartnerrichtlinie ebenfalls auf nationales Sozialpartnerabkommen zu gründen. Als das Ende der Umsetzungsfrist näher rückte, brachte die Regierung ihren eigenen Gesetzesentwurf ins Parlament ein. Im parlamentarischen Verfahren wurde den relativ weit gehenden Reformvorschlägen dann in der oben beschriebenen Form stattgegeben. Die Richtlinie war damit verspätet, aber korrekt umgesetzt.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die verzögerte Umsetzung in diesem Fall auf die Konflikte zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften und auf das lange parlamentarische Verfahren durch beide Parlamentskammern zurückzuführen ist. Die Konflikte zwischen den Sozialpartnern bezogen sich hier vor allem auf die Überimplementation der Richtlinie sowie auf mit der Umsetzung verknüpfte Aspekte (»issue linkage«). Was Forschungsfrage 2 der Arbeit angeht, so lässt sich nicht klar entscheiden, ob man ohnehin versucht hätte, die Sozialpartner über das Verfahren der verhandelten Gesetzgebung einzubinden, wie es durch den »Weihnachtspakt« festgelegt worden war oder ob die Tatsache entscheidend war, dass es sich bei der Richtlinie um ein EU-Sozialpartnerabkommen handelte. Es ist anzunehmen, dass beide Faktoren sich gegenseitig verstärkten. Eine Einigung zwischen den Sozialpartnern auf ein solches Abkommen kam jedoch nicht zu Stande und die verhandelte Gesetzgebung scheiterte.

4.4.4 Die Teilzeitarbeitsrichtlinie: Unvorhergesehene Ereignisse verhindern Sozialpartnerabkommen

Teilzeitarbeit galt in Italien lange Zeit als atypische Beschäftigungsform im negativen Sinn. Bereits vor der Richtlinie 97/81/EG gab es in Italien ein Teilzeitarbeitsgesetz.⁸¹ Dies zielte jedoch darauf ab, Arbeitnehmer vor dieser Art der Beschäftigung zu schützen, und Teilzeitarbeit war dementsprechend in Italien nicht stark verbreitet. Ein langsamer Anstieg – von durchschnittlich etwa 8 Prozent in den 1980er Jahren bis hin zu 12,2 Prozent im Jahr 2000 (OECD 2001: 190–191) – begann erst Anfang der 1990er Jahre.

In den europäischen Sozialpartnerverhandlungen zwischen UNICE, EGB und CEEP wurde die Richtlinie sowohl von den italienischen Arbeitgebern als auch

81 Legge 19 dicembre 1984, n. 863, Gazzetta Ufficiale n. 351 del 22 dicembre 1984.

von den Gewerkschaften begrüßt. Die Arbeitgeber erhofften sich davon Rückenwind, um Teilzeitarbeit in Italien leichter zum Einsatz bringen zu können (Interview I6: 101–178). Auch auf der Gewerkschaftsseite standen alle drei großen Organisationen der Richtlinie aufgeschlossen gegenüber. Man sah darin einerseits die Chance, den europäischen Sozialen Dialog weiter zu stärken, erhoffte sich aber auch in der nationalen Debatte Unterstützung dafür, Teilzeitarbeit zu stärken, ohne die Rechte der Arbeitnehmer einzuschränken. Man ging davon aus, dass die Arbeitsmarktsituation angespannt bleiben werde und atypische Beschäftigungsformen deshalb zunehmen würden. Daher betrachteten die Gewerkschaften das Sozialpartnerabkommen als ein Mittel, die Teilzeitarbeit in ihrem Sinne zu steuern, vor allem durch den Nichtdiskriminierungsgrundsatz (Interviews I9: 18–43, I8: 326–360, I2: 84–114, I5: 122–136; vgl. auch Dürmeier 1999: 36).

Die Umsetzung der Richtlinie in Italien wurde nicht nur dazu genutzt, das darin als einziger Standard verbindlich vorgeschriebene Prinzip der Nichtdiskriminierung von Teilzeitarbeitnehmern explizit in die italienische Gesetzgebung aufzunehmen. Die Umsetzung der Richtlinie wurde stattdessen zum Anlass genommen, den Umgang mit Teilzeitarbeit in Italien generell zu überdenken. Bevor die Richtlinie umgesetzt wurde, gab es keine allgemeine gesetzliche Nichtdiskriminierungsklausel. Ihre Einführung in Folge der Richtlinie kann daher im Sinne der Operationalisierung von Misfit (vgl. Kapitel 2.6) als ein neues qualitatives Prinzip verstanden werden, wenn auch mit eingeschränkter praktischer Relevanz. Letztere resultiert daraus, dass die Nichtdiskriminierung von Teilzeitarbeitnehmern in Italien schon in wichtigen Teilbereichen gegeben war. Deren Rechte waren hier bereits zuvor vergleichsweise weit gehend, beispielsweise hatten sie in Fragen der Sozialversicherung die gleichen Rechte wie Vollzeitarbeitnehmer (Interview I9a). Dies ist im europäischen Vergleich nicht selbstverständlich und wurde sogar aus dem Geltungsbereich der Teilzeitrichtlinie explizit herausgenommen (vgl. etwa Falkner 1998: 129–145). Doch das generelle gesetzliche Prinzip fehlte in Italien noch, der Anpassungsbedarf lag somit auf mittlerem Niveau.

Kernpunkt der Umsetzungsdiskussionen waren die zahlreichen Hindernisse für die Aufnahme von Teilzeitarbeit in Italien, die auf den ursprünglichen Widerstand der Gewerkschaften gegen diese Beschäftigungsform zurückgingen. Hier hatte während der 1990er Jahre ein Umdenken stattgefunden und die Gewerkschaften hatten ihre Haltung gelockert (Treu 1998: 44). Der Umsetzungsprozess wurde daher hauptsächlich dazu genutzt, vorhandene Hindernisse gegen Teilzeitarbeit abzubauen. Zuvor war beispielsweise gesetzlich vorgesehen gewesen,

dass Tarifverträge bestimmte Obergrenzen für den Anteil an Teilzeitbeschäftigten festlegen konnten. Dies wurde abgeschafft. Zudem wurde das Verbot von Überstunden für Teilzeitarbeitnehmer aufgehoben. Des Weiteren wurden explizite finanzielle Anreize geschaffen, um Teilzeitarbeit als Beschäftigungsmaßnahme zu fördern: Für jeden Arbeitnehmer, der vor dem 30. Juni 2000 auf einen unbefristeten Teilzeitarbeitsplatz rekrutiert wurde, wurden die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für drei Jahre reduziert (Pedersini 2002; EIRR 2000c, 2000b, 2000d). Italien gehört zu den Ländern, die beinahe allen Empfehlungen der Richtlinie nachkamen. Denn diese zielen auf die Erleichterung des Zugangs zu Teilzeitstellen beziehungsweise auf die Möglichkeit, auf Wunsch des Arbeitnehmers zwischen Teilzeit und Vollzeit zu wechseln.

Für die italienischen Sozialpartner berührte dieser Umsetzungsprozess ein Kernthema. Prinzipiell waren sich Arbeitgeber und Gewerkschaften einig über eine gewisse Auflockerung des Systems, es waren aber kontroverse Ansichten in Detailfragen vorhanden, selbst zwischen den verschiedenen Gewerkschaften (Interviews I9: 176–190, I5: 138–197). Es gab in diesem Fall einige Unzufriedenheit, vor allem auf Seiten der Gewerkschaft CISL, hinsichtlich der Art und Weise, wie die Sozialpartner in den Prozess einbezogen waren (Interview I9: 135–153, I5: 138–197; EIRR 2000c). Wie bereits erläutert, hatte man sich in Italien im »Weihnachtspakt« aus dem Jahr 1998 darauf geeinigt, dass sich die italienischen Sozialpartner, wenn sie es wünschen, bei für sie wichtigen Gesetzesvorhaben zunächst auf ein Kompromissabkommen einigen, das die Regierung bei der Ausarbeitung ihres Gesetzesvorschlags dann berücksichtigen soll (verhandelte Gesetzgebung). Zu diesem Zweck müssen die Sozialpartner bei der Regierung eine Frist für die Aushandlung zwischen den Sozialpartnern beantragen. Wie schon bei der Umsetzung der Arbeitszeit- und der Elternurlaubsrichtlinie scheiterte diese Verfahrensweise jedoch auch in diesem Fall – wenngleich aus anderen Gründen. Hier lag es nicht an der mangelnden Unterstützung durch das Parlament und auch nicht nur an der mangelnden Einigungsfähigkeit der Sozialpartner, sondern es kam zu einem unvorhersehbaren Ereignis – dem Attentat auf Massimo D’Antona:

So in the case of part-time work the social partners asked for the term to the government, but the letter that was sent to the government to ask the term was lost, because it was sent the day before Massimo D’Antona, who was the consultant for the government about this matter, was killed by red brigades. And in his bag he had this letter, so this letter was lost, nobody took it anymore. So after six months the government said well, you did not ask for the term, so you are out of time, we are going to do it alone. (Interview I5: 138–197)

Massimo D'Antona war zu diesem Zeitpunkt Berater des italienischen Arbeitsministers und wurde (ähnlich dem Fall des Anfang 2002 ermordeten Regierungsberaters Marco Biagi) im Mai 1999 von Terroristen erschossen (vgl. Brill 1999; Paparella/Rinolfi 2002b). Eine Nebenfolge des Anschlags war, dass die Kommunikation zwischen Sozialpartnern und Regierung über die Verfahrensweise bei der Umsetzung der Teilzeitrichtlinie zeitweise gestört war. Als die Angelegenheit sich aufgeklärt hatte, war die Regierung nicht mehr bereit, lange auf eine Einigung der Sozialpartner zu warten. Sie setzte den Sozialpartnern eine Frist von zwei Monaten, in der es ihnen aber nicht gelang, sich auf einen gemeinsamen Vorschlag zu einigen. Nicht einmal die Gewerkschaften schafften es in diesem Zeitraum, sich untereinander auf eine Position zu verständigen. Dann legte die Regierung ihren eigenen Vorschlag für ein Regierungsdekret vor, für das die Stellungnahmen der Sozialpartner, die diese dann getrennt voneinander abgegeben hatten, lediglich zur Kenntnis genommen worden waren (Interview I5: 138–197).

Vor allem die Gewerkschaften sahen dies als Bruch des im »Weihnachtsvertrag« vorgesehenen Verfahrens an. Sie waren zwar mit dem von der Regierung ausgearbeiteten Vorschlag im Großen und Ganzen zufrieden (Interview I5: 138–197; Pedersini 2002), hatten sich jedoch erhofft, in einem eigenen Abkommen der Sozialpartner ihre Interessen durchsetzen zu können (Interview I9: 135–153).

Letztlich erfolgte die Umsetzung per Dekret⁸² der Regierung, bei dem die Sozialpartner lediglich konsultiert wurden. Dieses trat Anfang April 2000 in Kraft, etwa zwei Monate nach Ende der Umsetzungsfrist. Die Umsetzung kann als korrekt angesehen werden (vgl. auch Commission des Communautés Européennes 2002b). Im Vergleich zu den anderen beschriebenen Fällen in Italien erfolgte sowohl die Aufnahme in das Legge Comunitaria (vgl. Tabelle 4-4) als auch die endgültige Umsetzung in diesem Fall also relativ schnell. Letzteres geschah deshalb, weil die Regierung auf den Ausgang der Sozialpartnerverhandlungen keine besondere Rücksicht nahm.

Neben der oben beschriebenen Umsetzung hatte die Teilzeitrichtlinie in Italien zudem noch eine weitere, sehr interessante *Schutzwirkung*: Im September 1999 waren von der radikalen Rechten in Italien ausreichend Stimmen gesammelt worden, um im Frühjahr des nächsten Jahres 20 Referenda zu unterschied-

82 Decreto Legislativo n. 61, 25 febbraio 2000, Gazzetta Ufficiale n. 66 del 20 marzo 2000.

lichen gesetzlichen Bestimmungen abhalten zu lassen, die meisten davon in den Bereichen Arbeitsrecht und Rechte der Gewerkschaften. Diese Referenda sollten neben zahlreichen anderen Aspekten auch die Liberalisierung von Teilzeitarbeit und befristeter Arbeit behandeln. Eine Ja-Stimme hätte in diesem Fall aus Sicht der Radikalen bedeutet, »[to] restore to employers and workers the freedom to fix the duration of work contracts according to their needs [and to eliminate] excessive and disincentivising constraints« (Pedersini 1999). Im Februar 2000 erklärte das italienische Verfassungsgericht jedoch 18 der 20 geplanten Referenda für unrechtmäßig. Als Gründe angeführt wurden zum einen Verstöße gegen die italienische Verfassung, aber zum anderen auch gegen europäische Regulierungen (Pedersini 2000).

Wie bei der Elternurlaubsrichtlinie wurde versucht, die Umsetzung dieser EU-Sozialpartnerrichtlinie auf ein Abkommen zwischen den italienischen Sozialpartnern zu gründen. Auch hier lässt sich die Ursache dafür (Weihnachtspakt oder EU-Sozialpartnerverfahren) nicht eindeutig bestimmen. Vermutlich verstärkten sich endogene und exogene Faktoren gegenseitig. Im Unterschied zum Elternurlaub wurde das Abkommen in diesem Fall durch das Attentat auf Massimo D'Antona in Kombination mit dem Insistieren der Regierung auf der Einhaltung der Umsetzungsfrist verhindert.⁸³ So kam es letztlich zu einer schwächeren Einbeziehung der Sozialpartner als ursprünglich geplant, aber auch zum einzigen Fall des hier untersuchten italienischen Samples, der annähernd pünktlich umgesetzt wurde. Dies untermauert den Zielkonflikt zwischen ausführlichen Sozialpartnerverhandlungen und pünktlicher Umsetzung. Während der Fall nicht zur These der generellen administrativen Ineffizienz in Italien passt, wurde deutlich, dass auch in diesem Land der Wille der Regierung für das Vorankommen des Prozesses entscheidend sein kann.

83 Eine plausible Erklärung dafür ist, dass die europäische Frist der Regierung gelegen kam, nicht auf eine Einigung der Sozialpartner Rücksicht nehmen zu müssen.

4.4.5 Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Italien

In den Fallstudien bestätigte sich für den arbeitsrechtlichen Bereich in den 1990er Jahren das allgemein schlechte Bild italienischer Implementationsperformanz. 5 von 6 untersuchten Richtlinien wurden mit einer Verspätung von mehr als 2 Jahren umgesetzt, die Arbeitszeitrichtlinie mit ihrer beinahe 10-jährigen Verspätung sticht dabei als besonderer Problemfall heraus. Von supranationaler Ebene wurden insgesamt 15 Maßnahmen im Zuge von Vertragsverletzungsverfahren an Italien gerichtet.⁸⁴ In 2 Fällen (Jugendarbeitsschutz und Elternurlaub) konnte eine Verurteilung vor dem EuGH gerade noch verhindert werden. Im Falle der Arbeitszeitrichtlinie kam es sogar zur Verurteilung, eine zweite Verurteilung nach Artikel 228 EGV und finanzielle Sanktionen konnten ebenfalls abgewendet werden. Tabelle 4-5 macht deutlich, dass die Hauptprobleme Italiens insgesamt eher auf Seiten der Pünktlichkeit als bei der inkorrekten Umsetzung liegen. 3 von 5 Richtlinien⁸⁵ wurden vollständig korrekt umgesetzt, bei einer stehen kleinere Details noch in Frage. In einem Fall (Mutterschutz) kam es zu einer bewussten Weigerung der italienischen Regierung, die Richtlinie umzusetzen, also das Nachtarbeitsverbot für schwangere Arbeitnehmerinnen aufzuheben. Hier ging es jedoch nicht darum, durch Nichtumsetzung Kostenbelastungen einzusparen oder aufzuschieben. Stattdessen betrachtete man die nationale Regelung als besser im Sinne eines umfassenderen Schutzes für die schwangeren Frauen. Das Beispiel unterstützt damit die in anderen Politikfeldern bereits mehrfach belegte Hypothese, dass Umsetzungsprobleme besonders dann auftreten, wenn unterschiedliche »Problemlösungsphilosophien« aufeinander treffen.

Was die Ursachen für die Verspätung der Richtlinienumsetzung betrifft, ergibt sich folgendes Bild: Keine der Richtlinien rief großen Anpassungsbedarf in

84 Das heißt die Gesamtzahl der Fristsetzungsschreiben, mit Gründen versehenen Stellungnahmen, Anrufungen des Europäischen Gerichtshofes und Urteile des Europäischen Gerichtshofes nach Artikel 226 EGV, die bisher für Italien mit Bezug auf die hier untersuchten Richtlinien bekannt sind, beträgt 15. Italien wird damit lediglich übertroffen von Luxemburg (19), vgl. auch Hartlapp (2005: Kapitel 6).

85 Die Korrektheit der Arbeitszeitrichtlinie konnte nicht mit ausgewertet werden, da diese erst nach Abschluss der Evaluationsphase verabschiedet wurde.

Tabelle 4-5 Die Umsetzungsprozesse in Italien

	Richtlinie und Umsetzungsfrist					
	91/533 Nachweis 30.6.1993	92/85 Mutter- schutz 19.10.1994	93/104 Arbeitszeit 23.11.1996	94/33 Jugendar- beitsschutz 22.6.1996	96/34 Eltern- urlaub 3.6.1998	97/81 Teilzeit- arbeit 20.1.2000
Verspätung (Monate)	47	25	77	37,5	26	2,5
Korrektheit	ja	nein	noch offen	im Wesent- lichen	ja	ja
Anwendungspro- bleme bekannt?	nein	ja	noch zu früh	ja	noch zu früh	noch zu früh
SozPa-Einbin- dung in die EU- Entscheidungs- vorbereitung	keine oder insignifi- kant	keine oder insignifi- kant	keine oder insignifi- kant	keine oder insignifi- kant	Sozial- partner- richtlinie	Sozial- partner- richtlinie
SozPa-Einbin- dung in die Umsetzung	Konsulta- tion	Konsulta- tion	Konzertie- rung ge- scheitert; danach: teils Konsulta- tion, teils keine	Konsul- tation	Konzertie- rung ge- scheitert; danach: Konsulta- tion	Konzertie- rung ge- scheitert; danach: Konsulta- tion
Anpassungs- bedarf	gering	mittel	mittel	gering	mittel	mittel
Andere relevante Faktoren	adminis- trative Probleme	adminis- trative Probleme; Opposition der Regie- rung	politische Instabilität, Rifondazione Comu- nista als Vetospieler	politische Instabilität	–	–

Italien hervor, die meisten lagen diesbezüglich auf einem mittleren Niveau. Die Misfit-Hypothese allein bietet hier also keine hinreichende Erklärung. Nachweis- und Mutterschutzrichtlinie waren Beispiele, in denen die Probleme in der Langsamkeit der Verwaltung und des Verfahrens begründet lagen, da alle anderen potenziell verzögernden Faktoren ausgeschlossen werden konnten. Bei den drei nachfolgenden Richtlinien dürfte diese Langsamkeit des Systems weiterhin von Belang gewesen sein, hier kamen jedoch *zusätzliche* verzögernde Faktoren hin-

zu. Bei der Arbeitszeitrichtlinie waren dies vor allem die Krise der Regierung Prodi, in der die *Rifondazione Comunista* eine Verknüpfung mit dem Thema der 35-Stunden-Woche erzwingen konnte. Politische Instabilität trug auch bei der Jugendarbeitsschutzrichtlinie zur verspäteten Umsetzung bei, indem sie dazu führte, dass die *Leggi Comunitarie* von 1995–1997 erst 1998 verabschiedet werden konnten, und die erste Phase des Umsetzungsprozesses dadurch maßgeblich verzögert wurde (vgl. auch Tabelle 4-4). Der Fall der Teilzeitrichtlinie passt nicht zu der Annahme einer generellen administrativen und verfahrenstechnischen Ineffizienz Italiens. Hier wurde klar, dass es auch einer italienischen Regierung gelingen kann pünktlich umzusetzen.

Fragt man danach, ob administrative oder politische Faktoren ausschlaggebend waren, lautet die Antwort also: Beide hatten einen Anteil an der Erklärung, aber politische Faktoren (unter anderem die politische Instabilität) waren wichtiger. Es ist plausibel, dass die administrativen Reformen, die im Verlauf der 1990er Jahre in Italien stattfanden, am Ende des Untersuchungszeitraums bereits Wirkung zeigten. Dies trägt zur Erklärung der Tatsache bei, dass die Anfang der 1990er Jahre verabschiedeten Richtlinien (Nachweis und Mutterschutz) noch in der Administration und den langwierigen Verfahren verschleppt wurden, während die jüngste der hier betrachteten Richtlinien (Teilzeit) fast fristgerecht umgesetzt wurde.

Bei vier der sechs Richtlinien spielten die Sozialpartner eine besondere Rolle für die Verzögerung der Richtlinie. Bemerkenswert ist dabei, dass keine der Richtlinien großen Misfit verursachte. In diesen vier Fällen wurde die Umsetzung der Richtlinie nicht nur zum Anlass genommen, die nationale Regelung an die Mindeststandards der Richtlinie anzugleichen, sondern man nutzte sie darüber hinaus als Gelegenheit zur Neuordnung bestehender Regulierung. Die Hauptkontroversen drehten sich dabei nicht allein um die Richtlinienstandards, sondern vor allem um darüber hinausgehende (Überimplementation) oder damit verknüpfte Aspekte (»issue linkage«). Die Debatten der Sozialpartner trugen zur Verzögerung des Prozesses bei.

Italien ist ein besonderer Fall, weil sich die Einbindung der Sozialpartner in die Politikgestaltung dort über den Verlauf der 1990er Jahre stärker als in den anderen untersuchten Ländern in einem Entwicklungsprozess befand. In den sozialen Pakten der 90er Jahre wurde die Formalisierung der »concertation« als eine Art Tauschgeschäft zwischen der Regierung und vor allem den Gewerkschaften im Gegenzug zu Lohnzurückhaltung und gemeinsamen Anstrengungen

zur Erreichung der Maastricht-Kriterien ausgehandelt. Die hier untersuchten europäischen Impulse, die von den arbeitsrechtlichen Richtlinien und insbesondere den Sozialpartnerrichtlinien ausgehen, trafen also auf einen ohnehin im Gang befindlichen Entwicklungsprozess, der sich (zumindest auf dem Papier) in Richtung einer stärkeren Sozialpartnereinbindung bewegte. Es bereitete daher Probleme, die nationalen Entwicklungen von europäischen Effekten zu unterscheiden. Dennoch ließen sich Hinweise darauf finden, dass die Weiterentwicklung der Sozialpartnerschaft auf EU-Ebene nicht ohne Wirkung auf Italien blieb. Sie hatte einen *verstärkenden Effekt* auf die italienische Concertatione, der dazu beitrug, das Verfahren der verhandelten Gesetzgebung im »Weihnachtspakt« von 1998 festzuschreiben. Dies lässt sich wie oben beschrieben auch aus dem Wortlaut des Paktes belegen.

Um die Behauptung weiter zu untermauern, dass das Vorbild der EU-Sozialpartnerschaft Resonanz in Italien fand, soll hier auf die *Umsetzung der EU-Betriebsrätherichtlinie 94/45/EG* verwiesen werden, die zwar nicht zum Untersuchungssample der Arbeit gehört, auf deren Bedeutung aber während der Interviews mehrfach verwiesen wurde. In diesem Fall versuchte man zunächst, die Richtlinie allein per Kollektivabkommen umzusetzen. Dieses Abkommen⁸⁶ wurde am 6. November 1996 zwischen dem Industriellenverband Confindustria, den Arbeitgebern im Bankensektor Assicredito sowie den Gewerkschaften CGIL, CISL und UIL zum Abschluss gebracht und der Europäischen Kommission als Umsetzungsmaßnahme notifiziert. Diese bemängelte jedoch, dass die Umsetzung der Richtlinie zumindest durch ein Gesetz ergänzt werden müsse, das dem Abkommen Erga-omnes-Wirkung verleiht. Über den Accordo Interconfederale seien nur bestimmte Branchen abgedeckt. Zudem seien Bestimmungen zu den Sanktionen und der Gerichtsbarkeit nach wie vor unregelt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000a; Hall 2000). Hier stellte sich ein ganz ähnliches Problem wie in Luxemburg. *Es gab zwar den Willen, den Sozialpartnern die Umsetzung zu übertragen, wie es Artikel 137 (4) EGV vorsieht, jedoch fehlten die rechtlichen Voraussetzungen.* Es gibt in der italienischen Verfassung in Artikel 39 zwar die Möglichkeit, Kollektivabkommen eine Erga-omnes-Wirkung zu verleihen. Dieser Artikel konnte bisher jedoch wie eingangs beschrieben noch

86 Accordo Interconfederale per il Recepimento della Direttiva 94/45 CE del 22.9.1994, 6.11.1996.

nicht durch ein Gesetz implementiert werden, was vor allem am Widerstand der Gewerkschaften scheiterte (Biagi 1998: 103). Diese befürchten eine mit einem solchen Gesetz vermeintlich verbundene Einschränkung ihrer innerorganisatorischen Freiheit (Interview I8: 102–170). Als Ausweg wird nun erwartet, dass der *Accordo Interconfederale* in ein Regierungsdekret inkorporiert wird. Dies entspricht nicht einer autonomen Umsetzung mit anschließender *Erga-omnes*-Wirkung, sondern eher dem Muster verhandelter Gesetzgebung, wie es auch bei den von mir untersuchten Richtlinien versucht wurde.

Nachdem feststand, dass eine autonome Umsetzung durch die Sozialpartner rechtlich nicht möglich war, entschloss man sich zu verhandelter Gesetzgebung als Form der Sozialpartnereinbindung zur Umsetzung der arbeitsrechtlichen Richtlinien, sowie in rein nationalen Angelegenheiten. In den Fallstudien wurde jedoch deutlich, dass dies letztlich in keinem Fall gelang. Die Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung europäischer Richtlinien in Italien steht somit auf keiner stabilen Basis, die verschiedenen situativen Faktoren (sei es die Regierungskrise oder das Attentat) konnten das angestrebte Verhandlungsmuster in der Praxis zum Scheitern bringen. Dies konnte auch durch die fördernden Impulse nicht verhindert werden, die von der EU-Ebene für eine Stärkung der Sozialpartnerschaft ausgingen.

Kapitel 5

Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft: Länderübergreifender Vergleich

In diesem Kapitel erfolgt die länderübergreifende Auswertung der Fallstudien hinsichtlich der beiden Forschungsfragen. Dazu gebe ich zunächst einen Überblick über die Unterschiede in der Umsetzungsperformanz zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten und Richtlinien. In einem zweiten Schritt wird diskutiert, welchen Einfluss die Sozialpartner auf die Umsetzungsdefizite hatten. Im Anschluss daran wird die Relevanz anderer Erklärungsfaktoren (wie in Kapitel 2 vorgestellt) für die hier untersuchten Fälle vergleichend analysiert. Abschließend erläutere ich die Rückwirkungen der EU-Sozialpolitik auf die nationale Sozialpartnerschaft.

5.1 Die Umsetzungsdaten im Überblick

Wie gut kamen die Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung zur pünktlichen und korrekten Richtlinienumsetzung nach? Tabelle 5-1 zeigt, dass in 12 von 34¹ Fällen (35 Prozent) die Umsetzung der Richtlinien pünktlich vor oder exakt zum Ende der Umsetzungsfrist² stattfand. Nimmt man die Fälle hinzu, in denen die Umsetzung weitgehend rechtzeitig (bis zu 6 Monaten nach Ende der Umsetzungsfrist) durchgeführt werden konnte, gelang dies in 18 von 34 Fällen (53 Prozent). In mehr als der Hälfte der Fälle war die fristgerechte Umsetzung also in diesem

1 Die gesamte Untersuchung bezog sich auf 36 Fälle. Die beiden Fälle, in denen kein Umsetzungsprozess stattfand (Teilzeitarbeit in Österreich und Luxemburg), bleiben hier unberücksichtigt.

2 Eine exakte Punktlandung gab es in zwei Fällen: bei der Umsetzung der Elternurlaubs- und der Arbeitszeitrichtlinie in Schweden.

Tabelle 5-1 Richtlinienumsetzung nach Zeiträumen

	Monate nach Umsetzungsfrist				
	0	0–6	6–12	12–24	Mehr als 24
Dänemark	5	1	–	–	–
Schweden	3	2	1	–	–
Finnland	3	2	1	–	–
Österreich ^a	1	–	2	–	2
Luxemburg ^a	–	–	1	1	3
Italien	–	1	–	–	5
Gesamt	12	6	5	1	10

a In diesem Land wurden nur fünf Fälle berücksichtigt, da in einem Fall kein Umsetzungsprozess stattfand.

Sinne erfolgreich. Am anderen Ende des Kontinuums lässt sich erkennen, dass die europäischen Standards in 10 von 34 Fällen (29 Prozent) erst mit einer Verspätung von mehr als 2 Jahren in nationales Recht umgesetzt wurden.

Tabelle 5-2 verdeutlicht, dass es in einigen Fällen sehr lange dauerte, bis auch nur die wesentlichen Teile der Richtlinie als umgesetzt betrachtet werden konnten.³ Die längste Verzögerung verursachte die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie in Italien, die erst nach 6,5 Jahren (77 Monaten) zu Stande kam. Auch in Österreich dauerte die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie sehr lange (68 Monate), ebenso wie die Fälle Jugendarbeitsschutz (57 Monate), Elternurlaub (57 Monate) und Mutterschutz (44,5 Monate) in Luxemburg sowie die Nachweis- und Jugendarbeitsschutzrichtlinien in Italien (47 und 37,5 Monate). Im Untersuchungssample dieser Arbeit befindet sich kein Fall, der bis zum Abschluss der

3 Es bedeutet nicht zwingend, dass die Umsetzung zu diesem Zeitpunkt bereits vollständig korrekt war (vgl. Tabelle 5-3 und Tabelle 5-4 im folgenden Textabschnitt). Abweichende Angaben zur Verspätung in Monaten verglichen mit Falkner et al. (2005: Kapitel 13) ergeben sich aus einer unterschiedlichen Operationalisierung. Während hier der Zeitpunkt bis zum ersten Umsetzungsanlauf (wie in Kapitel 2.6 definiert) dargestellt wird, wurde bei Falkner et al. der Zeitpunkt gemessen, bis zu dem die Umsetzung der Richtlinien als »im Wesentlichen korrekt« bezeichnet werden konnte.

Tabelle 5-2 Zeitpunkt der Richtlinienumsetzung (Monate nach Umsetzungsfrist)

	91/533 Nachweis	92/85 Mutterschutz	93/104 Arbeitszeit	94/33 Jugend- arbeits- schutz	96/34 Eltern- urlaub	97/81 Teilzeit- arbeit	Land gesamt
Dänemark	0	0	0	0	0	4,5	4,5
Schweden	0	4,5	0	4,5	0	17,5	26,5
Finnland	0	0	1	3	0	16	20
Österreich	0	9,5	68	30,5	7	– ^a	115
Luxemburg	23	44,5	27	57	9	– ^a	160,5
Italien	47	25	77	37,5	26	2,5	215
Richtlinie gesamt	70	83,5	173	132,5	42	40,5	541,5

a kein Umsetzungsprozess

■ weitgehend rechtzeitige Umsetzung

■ stark verzögerte Umsetzung

■ Gesamtverzögerung der beiden EU-Sozialpartnerrichtlinien

Untersuchung (Mai 2003) nicht als umgesetzt betrachtet werden kann. Als letzte der betrachteten Richtlinien wurde im April 2003 die Arbeitszeitrichtlinie in Italien umgesetzt.

Insgesamt gibt es eine große Anzahl von Fällen, die weitgehend pünktlich umgesetzt wurden, ebenso wie eine beachtliche Zahl mit sehr großer Verzögerung. Dabei ergeben sich deutliche *länderspezifische Muster*. Bis auf zwei stammen alle Fälle, in denen die Richtlinienumsetzung weitgehend fristgerecht (das heißt bis 6 Monate nach Ende der Umsetzungsfrist) gelang, aus den skandinavischen Mitgliedstaaten. Die größten Verspätungen (über 2 Jahre) stammen dagegen ausnahmslos aus Österreich, Luxemburg und vor allem Italien. In Dänemark, Finnland oder Schweden wurde keine Richtlinie später als 1 Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist transponiert. Vergleicht man anhand der Daten *die einzelnen Richtlinien*, so zeigt sich, dass die Arbeitszeit- und Jugendarbeitsschutzrichtlinie die stärksten Verzögerungen hervorriefen. Auch aus dieser Perspektive fällt auf, dass die Probleme nur in Österreich, Luxemburg und Italien, nicht aber in den skandinavischen Ländern auftraten. Keine Richtlinie wurde in allen (oder auch nur den meisten) Ländern systematisch schlechter umgesetzt als andere Richtlinien.

Tabelle 5-3 Korrektheit der nationalen Umsetzungsmaßnahmen im ersten Umsetzungsanlauf (nach Ländern)

	Korrekt	Im Wesentlichen korrekt	Inkorrektheit in wesentlichen Punkten
Dänemark	4	–	2
Schweden	3	1	2
Finnland	1	3	2
Österreich	–	5	1
Luxemburg	2	2	2
Italien ^a	3	1	1
Gesamt	13	12	10

a In einem italienischen Fall (Arbeitszeit) konnte die Korrektheit nicht mehr berücksichtigt werden, da die Richtlinie erst kurz vor Abschluss der Untersuchung umgesetzt wurde.

Die beiden *EU-Sozialpartnerrichtlinien* schnitten nicht einheitlich ab, nur eine davon (die Richtlinie zur Teilzeitarbeit) wurde vergleichsweise zügig umgesetzt (Tabelle 5-2, dunkelgraue Felder). Addiert man die Verspätungen der Länder, so lag die Gesamtverspätung der Elternurlaubsrichtlinie bei 90 Monaten, bei der Teilzeitarbeitsrichtlinie betrug sie lediglich 40,5 Monate. Die anderen Richtlinien waren in der Summe zwischen 70 und 173 Monate verspätet. Hier lässt sich also keine klare Trennlinie zwischen den beiden Sozialpartnerrichtlinien und den restlichen Richtlinien ziehen.

Welches Bild ergibt sich aus der Betrachtung der *Richtlinienkonformität* (Tabelle 5-3)? 13 von 35 Fällen⁴ (37 Prozent) wurden auf Anhieb vollständig kor-

4 Von den insgesamt 36 Fällen dieser Studie konnte der Fall der Arbeitszeitrichtlinie in Italien bei der Auswertung der Umsetzungskorrektheit nicht mehr berücksichtigt werden, da die Richtlinie erst kurz vor Abschluss der Untersuchung umgesetzt wurde. Die Fälle Teilzeitarbeit in Österreich und Luxemburg sind in dieser Tabelle enthalten. Dort hat zwar kein gesonderter Umsetzungsprozess stattgefunden, so dass man eine eventuelle Verzögerung der Umsetzung nicht berechnen konnte. Daher wurden diese Fälle in den vorangegangenen Tabellen ausgenommen. Im Überblick über die Korrektheit der Umsetzung werden beide Fälle jedoch einbezogen. Denn auch ohne gesonderte Umsetzungsmaßnahmen konnte beurteilt werden, ob sich das nationale Recht bereits im Einklang mit der Richtlinie befindet.

Tabelle 5-4 Korrektheit der nationalen Umsetzungsmaßnahmen im ersten Umsetzungsanlauf (nach Richtlinien)

	Korrekt	Inkorrektheit in Details	Inkorrektheit in wesent- lichen Punkten
91/533 Nachweis	4	2	–
92/85 Mutterschutz	1	–	5
93/104 Arbeitszeit ^a	–	3	2
94/33 Jugendarbeitsschutz	2	3	1
96/34 Elternurlaub	3	1	2
97/81 Teilzeitarbeit	3	3	–
Gesamt	13	12	10

■ EU-Sozialpartnerrichtlinien

a In einem Fall (Arbeitszeit in Italien) konnte die Korrektheit nicht mehr berücksichtigt werden, da die Richtlinie erst kurz vor Abschluss der Untersuchung umgesetzt wurde.

rekt umgesetzt. 12-mal (in 34 Prozent der Fälle) kam es zu einer fehlerhaften-Umsetzung von Detailpunkten, 10-mal (in 29 Prozent der Fallstudien) waren wichtige Punkte der Richtlinie im ersten Umsetzungsanlauf⁵ noch nicht erfüllt. Knapp ein Drittel aller Fälle wies demnach noch gravierende Mängel auf, nachdem die nationalen Regierungen die Umsetzung bereits als abgeschlossen betrachteten. Im Gegensatz zur Analyse des Umsetzungszeitpunkts ergeben sich bei der Umsetzungskonformität *keine deutlichen Ländermuster*. Wichtige Inkorrektheiten treten verteilt über alle Länder auf. Betrachtet man die Korrektheit der Umsetzung *nach Richtlinien* (Tabelle 5-4), so zeigt sich, dass auch hier die beiden EU-Sozialpartnerrichtlinien zusammen mit der Nachweisrichtlinie vergleichsweise gut abschneiden. Eine korrekte Umsetzung gelang bei der Teilzeitarbeitsrichtlinie auf Anhieb in 3 Ländern, bei der Elternurlaubsrichtlinie ebenfalls. Die Nachweisrichtlinie wurde sogar in 4 Ländern im ersten Anlauf vollständig korrekt umgesetzt. Die anderen Richtlinien lagen mit zwei Fällen (Jugendarbeitsschutz), einem (Mutterschutz) und sogar keinem Fall (Arbeitszeit) darunter. Hier stehen sich tendenziell also Elternurlaubs-, Teilzeit- und Nachweisrichtlinie auf

5 Wie in Kapitel 2 operationalisiert.

der einen Seite (mit weniger Umsetzungsmängeln) sowie Mutterschutz-, Jugendarbeitsschutz- und Arbeitszeitrichtlinie auf der anderen Seite (mit mehr Umsetzungsmängeln) gegenüber. Dies spricht dafür, dass die *Formulierung des Richtlinien texts* einen gewissen Einfluss auf die Korrektheit der Umsetzung ausübte, denn sie war zum Mutterschutz, Jugendarbeitsschutz und zur Arbeitszeit deutlich komplexer. Jugendarbeitsschutz- und Arbeitszeitrichtlinie beinhalten zahlreiche Ausnahmebestimmungen, die Mutterschutzrichtlinie eher vage formulierte Anhänge, welche Gefahrenstoffe und schädliche Tätigkeiten festlegen, denen schwangere und stillende Frauen nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen ausgesetzt sein dürfen (ich gehe in Kapitel 5.3.2 noch näher darauf ein).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass bei der Umsetzung der EU-Sozialpolitikrichtlinien erhebliche Defizite auftraten. Die Europäische Kommission hat in den untersuchten Fällen nach Artikel 226 EGV bis 2003 insgesamt 22 Fristsetzungsschreiben, 14 mit Gründen versehene Stellungnahmen und 7 Anrufungen des Europäischen Gerichtshofs in die Wege geleitet. In 2 Fällen (Arbeitszeit in Italien und Jugendarbeitsschutz in Luxemburg) kam es bis zu einer Verurteilung vor dem EuGH. Der Fall der Arbeitszeitrichtlinie in Italien hätte beinahe zu einem EuGH-Urteil nach Artikel 228 EGV mit gravierenden finanziellen Sanktionen geführt. Betrachtet man die Korrektheit der Fälle über die Zeit, stellt man fest, dass sich das Bild verändert, wenn auch langsam. Von den ursprünglich 10 gravierenden Umsetzungsmängeln wurden bis ins Frühjahr 2003 3 auf Druck der Kommission behoben, 7 blieben (vorerst) weiter bestehen.

Im vorangegangenen Abschnitt wurden beachtliche Umsetzungsdefizite dargestellt. Gleichzeitig konnte in einzelnen Fällen die *freiwillige Überimplementation* der EU-Vorgaben festgestellt werden. Welche Muster lassen sich dabei erkennen?

Überimplementation bezieht sich einerseits auf die Übererfüllung verbindlicher Richtlinienstandards, beispielsweise die Einführung von 6 anstelle der 3 vorgeschriebenen Elternurlaubsmonate.⁶ Andererseits wird die freiwillige Erfüllung der in einigen Richtlinien vorgesehenen Empfehlungen ebenfalls darunter gefasst, zum Beispiel wenn ein Land dem Ratschlag der Jugendarbeitsschutzrichtlinie folgt, dass die wöchentliche Ruhezeit von Jugendlichen den Sonntag

6 Gezählt wurden dabei lediglich Fälle, in denen diese Überimplementation *im Zuge der Richtlinienumsetzung* stattfand. Länder, in denen bereits vorher ein längerer Elternurlaub bestand, wurden nicht berücksichtigt.

Tabelle 5-5 Überimplementation (Zahl der Fälle)

	Keine	Leicht	Signifikant
Dänemark	4	2 (Nachweis, Teilzeitarbeit)	–
Schweden	6	–	–
Finnland	3	2 (Mutterschutz, Teilzeitarbeit)	–
Österreich ^a	3	2 (Nachweis, Arbeitszeit)	1 (Elternurlaub)
Luxemburg ^a	1	3 (Nachweis, Mutterschutz, Jugendarbeitsschutz)	1 (Elternurlaub)
Italien	3	1 (Jugendarbeitsschutz)	2 (Elternurlaub, Teilzeit)
Gesamt	20	10	4

a In diesem Land wurden nur fünf Fälle berücksichtigt, da in einem Fall kein Umsetzungsprozess stattfand.

einschließen soll, und verbindlich im Gesetz festschreibt, dass Jugendliche sonntags nicht arbeiten dürfen.

Tabelle 5-5 verdeutlicht, dass im Großteil der Fälle (20) keine Überimplementation stattfand und in einigen Fällen (10) geringfügige Übererfüllungen vorkamen. *Signifikante Überimplementation*⁷ trifft auf 4 Fälle zu. In Luxemburg wurden anstelle von 3 Monaten unbezahlt Elternteilurlaub 6 Monate eingeführt, die darüber hinaus von staatlicher Seite großzügig vergütet werden (Leiber 2003). Auch Italien hob seinen Elternteilurlaub auf freiwilliger Basis von 6 auf 10 Monate an und führte einen Bonusmonat für den Fall ein, dass mindestens 3 Monate des Elternteilurlaubs vom Vater in Anspruch genommen werden. Im Rahmen der Umsetzung der Teilzeitarbeitsrichtlinie erfüllte Italien beinahe ausnahmslos alle Empfehlungen der Richtlinie. Darüber hinaus wurden beispielsweise finanzielle Anreize für Arbeitgeber geschaffen, die Teilzeitarbeitnehmer auf unbefristeter Basis neu einstellen. In Österreich lockerte man im Zuge der

7 Die Einordnung in die Kategorien signifikant und leicht erfolgte nach denselben Kriterien, die auch auf den Anpassungsbedarf angewandt wurden (vgl. Kapitel 2). Als leicht wurden alle Formen der Überimplementation gewertet, die sich auf dem Niveau eines geringen Anpassungsbedarfs bewegten, als signifikant alle freiwilligen Veränderungen, die mittlerem oder großem Anpassungsbedarf entsprachen.

Richtlinienumsetzung unter anderem die Meldefristen für den Elternurlaub zu Gunsten der Arbeitnehmer. Zudem wurde die Möglichkeit eines aufgeschobenen Elternurlaubs geschaffen, der es ermöglicht, einen Teil der Kinderbetreuungszeit aufzuheben und zu einem späteren Zeitpunkt – bis zum siebten Lebensjahr des Kindes – in Anspruch zu nehmen. Dies kann als qualitative Innovation in Österreich betrachtet werden, da eine solche Teilung zuvor nicht möglich war und Elternurlaub sich lediglich auf Kinder bis zu zwei Jahren bezogen hatte.

Interessant ist, dass sich hier eine gewisse Umkehrung der Länderrollen als »good guys« oder »bad guys« beobachten lässt. In den Ländern, die bei der Pünktlichkeit die beste Performanz im Sinne europäischer Rechtsbefolgung zeigen, gibt es keine signifikante Überimplementation. Gerade Italien, das bei der Pünktlichkeit der Umsetzung sehr schlecht abschneidet, ist das Land mit den meisten freiwilligen Veränderungen. Ähnliches gilt in gemäßigterem Ausmaß für Österreich und Luxemburg. Alle vier Fälle signifikanter Überimplementation entstanden in einem Kontext, in dem die nationalen Rechtsvorschriften im Zuge der Richtlinienumsetzung entweder ganz neu geschaffen (Elternurlaub in Luxemburg) oder grundlegend neu geordnet (die anderen drei Beispiele) wurden.

Signifikante Überimplementation trat nur in wenigen Fällen auf. Doch auch Befürchtungen, die Einführung der arbeitsrechtlichen EU-Mindeststandards könnte in weiter fortgeschrittenen Ländern im Sinne eines »Magneten nach unten« zu einer *Absenkung des Schutzniveaus* genutzt werden, bestätigten sich in den hier untersuchten Fällen nicht. Obwohl die Länderstudien zahlreiche Fälle abdeckten, in denen die nationalen Ausgangsbedingungen weit über den Richtlinienstandards lagen, kam es zu einer Absenkung nur in einem einzigen Fall: bei der Umsetzung der *Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Österreich*. Dort senkte man die Altersgrenze für jugendliche Auszubildende von 19 auf 18 Jahre. Für 19-jährige Auszubildende hatte dies zur Folge, dass auf sie die weniger strengen Schutzvorschriften für Erwachsene anwendbar wurden. Man kann den Fall zwar nicht als unrechtmäßigen Verstoß gegen die Nichtrückschrittsklausel der Richtlinie ansehen, denn der Geltungsbereich der Richtlinie erstreckt sich lediglich auf Personen bis 18 Jahre.⁸ Dennoch fand faktisch eine Absenkung des Schutzniveaus

8 Selbst wenn man theoretisch annehmen würde, erwachsene Auszubildende hätten zum Geltungsbereich der Richtlinie gehört, wäre eine solche Absenkung auf Grund der weichen Formulierung der Nichtrückschrittsklausel (Artikel 16 Jugendschutzrichtlinie) in der Richtlinie nur schwer justiziabel gewesen. Denn darin bleibt unklar, ob die Klausel auf das Schutzniveau

statt, die in darauf folgenden (von der Umsetzung der Richtlinie unabhängigen) Reformen der Nachtarbeitsregelungen für Jugendliche noch weiter fortgesetzt wurde – bis die Grenzen der Richtlinie vollständig ausgeschöpft waren (vgl. Fußnote 59 in Kapitel 4). In diesem Fall fungierte die Richtlinie tatsächlich als »magnet to the bottom«, die den nationalen Akteuren, welche auf eine Lockerung der Standards drängten, Unterstützung bot. Im Gesamtüberblick über die hier untersuchten Fälle ließen sich, anders als von einigen Autoren befürchtet (vgl. beispielsweise Scharpf 1998b; Streeck 1995a; Falkner 1993a), nur in sehr geringem Maße Anzeichen einer Absenkung von Schutzstandards im Sinne eines »race to the bottom« als Folge europäischer Standortkonkurrenz erkennen.

5.2 Wie wichtig waren die Sozialpartner für die Umsetzungsperformanz?

Der erste Teil der Fragen hinsichtlich der Auswirkungen von Sozialpartnereinbindung auf die Umsetzung bezog sich auf die *Verzögerung* der Umsetzung: Führt starke Sozialpartnerbeteiligung in der Umsetzungsphase zu Verzögerung? In Tabelle 5-6 wird anhand der eingangs vorgestellten Kategorien die Art der Sozialpartnereinbindung in den Umsetzungsprozess den erhobenen Daten zur Verspätung gegenübergestellt.

Es wird deutlich, dass die Fälle, in denen die Sozialpartner in Form von Konzertierung in die Umsetzung eingebunden waren, im Durchschnitt mit geringerer Verspätung umgesetzt wurden (11,3 Monate) als jene Fälle, in denen die Sozialpartner »nur« konsultiert wurden (32,8 Monate). Die Konzertierungsfälle liegen ebenfalls unterhalb der durchschnittlichen Verspätung aller Fälle (16 Monate). Bereits an dieser Stelle kann festgehalten werden: *Die Annahme, dass eine starke Einbindung der Sozialpartner systematisch zu einer überproportionalen Verzögerung der Umsetzung führt, bestätigt sich nicht.*⁹ Besonders überraschend ist,

veau insgesamt oder auch auf einzelne Standards bezogen werden kann. Es heißt lediglich, die Umsetzung dieser Richtlinie dürfe »keinen Rückschritt gegenüber dem in jedem Mitgliedstaat bestehenden allgemeinen Jugendschutzniveau bedeuten«.

9 Im Gegenteil, die statistische Betrachtung weist sogar in die Richtung einer Beschleunigung. Dass ein solcher Schluss jedoch ebenfalls nicht haltbar ist, wird unten näher ausgeführt.

Tabelle 5-6 Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung und Verzögerung

Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung	Fälle	Durchschnittliche Verspätung pro Fall (in Monaten)
Keine oder insignifikant	1	27,0
Konsultation	8	32,8
Konzertierung	22	11,3
Ergänzende Gesetzgebung	1	4,5
Sozialpartnereautonomie	2	0,0
Gesamt ^a	34	16,0

a In zwei Fällen der insgesamt 36 Fallstudien fand kein Umsetzungsprozess statt. Diese wurden in der Tabelle daher nicht berücksichtigt.

dass die beiden Fälle autonomer Sozialpartnerregulierung ohne Verspätung gelungen sind. Denn wie in den Fallstudien zur Arbeitszeit- und Elternurlaubsrichtlinie in Dänemark deutlich wurde, war es bei dieser Art der Umsetzung notwendig, die Richtlinienstandards nicht nur in ein zentrales Sozialpartnerabkommen zu übernehmen, sondern auch die einzelnen sektoralen Tarifverträge zu ändern. Da dies ist ein sehr aufwändiger Prozess ist, erstaunt es umso mehr, dass es Dänemark in beiden Fällen gelang, ihn innerhalb der erlaubten Frist zum Abschluss zu bringen.¹⁰ Allerdings lässt sich aus dieser Tabelle allein nicht ableiten, ob die aufgeführten Verspätungen tatsächlich durch Sozialpartner hervorgerufen wurden.

Tabelle 5-7 fasst die 36 Fallstudien zusammen und zeigt, dass die Sozialpartner in 9 (25 Prozent) von 36 Fällen (dunkelgraue Felder der Tabelle) wesentlicher Auslöser für die Verzögerung der Umsetzung waren.¹¹ In 8 dieser Fälle (alle außer Teilzeitarbeit in Schweden) bezogen sich die Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern und der Regierung nicht nur auf die von den Richtlinien vorgegebenen Standards, sondern vor allem auf damit verknüpfte Reformen

10 Die Tatsache, dass diese Art der Umsetzung von der Europäischen Kommission später nicht als ausreichend anerkannt wurde, ist aus dieser Perspektive zweitrangig.

11 In einigen Fällen spielten auch verschiedene Faktoren zusammen. Hier wurden für die dunkelgrauen Felder alle Fälle gewählt, in denen die Sozialpartner einen maßgeblichen Anteil an der Verzögerung hatten.

(»issue linkage«) oder Überimplementation. In 2 Fällen trugen die Sozialpartner zu starken Verzögerungen bei, obwohl sie nicht per Konzertierung eingebunden waren, sondern konsultiert wurden. Deutlich wird aber auch, dass die Sozialpartner keinesfalls der einzige Faktor waren, der zu Verzögerungen bei der Umsetzung führte. In 7 Fällen (weiße Felder) waren ausschließlich andere Gründe für die Verspätung verantwortlich. Unter allen Fällen mit Verzögerung¹² trat der Faktor »Verzögerung wegen Sozialpartnereinbeziehung« am häufigsten in Erscheinung (9-mal), gefolgt von den Fällen administrativer Überlastung (7-mal) und 2 Fällen, in denen parteipolitische Faktoren in Kombination mit einer politischen Krisensituation wesentlich für die Verzögerung verantwortlich waren. Auf diese alternativen Erklärungsfaktoren gehe ich in Kapitel 5.3 näher ein.

Die Tabelle 5-7 zeigt darüber hinaus: Eine große Anzahl der Fälle wurde weitgehend pünktlich¹³ umgesetzt, *obwohl die Sozialpartner stark eingebunden waren* (hellgraue Felder). Wie man sieht, ergibt sich auch hier ein *klares Ländermuster*. In den skandinavischen Ländern konnten beinahe alle Richtlinien weitgehend pünktlich umgesetzt werden. Die einzigen Ausnahmefälle stellen die Bemühungen um die Teilzeitarbeitsrichtlinie in Schweden und Finnland dar.¹⁴ Dieses Ergebnis überrascht, wenn man bedenkt, dass in Schweden und Dänemark in mehreren Fällen nicht nur die Inhalte der Richtlinie, sondern auch die Art und Weise der Sozialpartnereinbindung selbst Gegenstand der Umsetzungsdiskussion war.¹⁵ In Österreich dagegen haben die Versuche der Konsensfindung

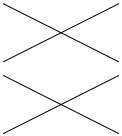
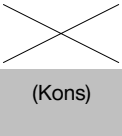
12 Gerechnet wurden hier nur jene Fälle, die bis zu sechs Monate nach der Umsetzungsfrist noch nicht umgesetzt waren.

13 Das heißt bis zu sechs Monate nach Ende der Umsetzungsfrist.

14 In Finnland lag der Grund dafür an der Verknüpfung mit der tripartistisch ausgehandelten, grundlegenden Reform eines in Finnland sehr wichtigen Gesetzes, des Arbeitsvertragsgesetzes (auch »Verfassung des finnischen Arbeitslebens« genannt). In Schweden war die Frage, ob die Sozialpartner über Kollektivverträge umsetzen können und wollen, die Ursache für die Verspätung.

15 Um dem Eindruck entgegenzuwirken, die Inhalte der Richtlinie und der Policy Misfit hätten in diesen Ländern gar keine Rolle gespielt und somit eine problemlose Umsetzung bewirkt, sei an dieser Stelle die Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Dänemark in Erinnerung gerufen, die mittleren Anpassungsbedarf hervorrief. Darüber hinaus berührte sie mit der Erhöhung des Schutzes für Kinderarbeit ein politisch äußerst sensibles The-

Tabelle 5-7 Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung und Verzögerung:
Zusammenfassung der Fallstudien

	91/533 Nachweis	92/85 Mutter- schutz	93/104 Arbeitszeit	94/33 Jugend- arbeitschutz	96/34 Elternurlaub	97/81 Teilzeitarbeit
DK	(Konz)	(Konz)	(Aut)	(Konz)	(Aut)	(Erg)
S	(Konz)	(Konz)	(Konz)	(Konz)	(Konz)	17,5 (Konz)
FIN	(Konz)	(Konz)	(Konz)	(Konz)	(Konz)	16 (Konz) IL
A	(Konz)		68 (Konz) IL	30,5 (Konz) IL	7 (Konz) ÜI	
LUX					9 (Konz) IL	
I			77 (Konz) IL	37,5 (Kons) IL	26 (Kons) IL	(Kons)

- Fälle, in denen die Sozialpartner maßgeblich zu Verzögerungen beitrugen
 ■ Fälle, die weitgehend pünktlich waren (bis 6 Monate nach Ende der Umsetzungsfrist)
 □ Verzögerung aus anderen Gründen
 ✕ kein Umsetzungsprozess
 Zahl Verzögerung der Umsetzung in Monaten
 () Kategorie der Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung (Kons = Konsultation; Konz = Konzertierung; Erg = ergänzende Gesetzgebung; Aut = Sozialpartnereautonomie)
 IL »issue linkage«
 ÜI Überimplementation

mit den Sozialpartnern in 3 von 6 Fällen zu einer Verzögerung geführt, die im Falle der Arbeitszeitrichtlinie sogar ein Ausmaß von mehr als 5,5 Jahren annahm. In Luxemburg waren *administrative Probleme* der Hauptfaktor für die Verzögerungen. Die Sozialpartner wurden in diesen Fällen »nur« konsultiert. Lediglich in einem Fall waren die Sozialpartner intensiver eingebunden (Elternurlaub). Interessanterweise verursachte in diesem einen Fall gerade das *Experiment eines neuen Modells der Sozialpartnereinbindung* (ergänzende Gesetzgebung) im Wesentlichen die Verzögerung (vgl. Leiber 2003 und Abschnitt

ma. Dennoch ist es Dänemark auch hier gelungen, mit der Umsetzung innerhalb der vorgeschriebenen Frist zu bleiben.

5.4.2). In Italien schließlich trugen die Sozialpartner in 3 von 6 Fällen zur Verzögerung der Umsetzung bei. Daneben waren administrative und (partiell)politische Gründe von Bedeutung.

Die nächste Frage, die in Bezug auf die Auswirkungen von Sozialpartnereinbindung auf die Pünktlichkeit der Richtlinienumsetzung formuliert wurde, bezieht sich auf die Einbindung der Sozialpartner in den EU-Entscheidungsprozess: Macht es einen Unterschied, ob und wie die Sozialpartner bereits in die Ausarbeitung der Richtlinie einbezogen waren (beispielsweise über das seit Maastricht bestehende EU-Sozialpartnerverfahren)? Ist Sozialpartnereinbindung in die nationale EU-Entscheidungsvorbereitung ein Garant für einen reibungslosen Umsetzungsprozess, vor allem in Ländern, in denen die Sozialpartner auch bei der Umsetzung eine starke Rolle spielen? Von den in Tabelle 5-7 präsentierten 9 Fällen (dunkelgraue Felder), in denen die Sozialpartner zur Verzögerung beitrugen, waren die Sozialpartner in 5 Fällen stark in den EU-Entscheidungsprozess einbezogen,¹⁶ in 4 Fällen nicht.¹⁷ Nur in einem Fall (Elternurlaub in Österreich) wurde über die Interviews ausdrücklich bekannt, dass die Verspätung teilweise damit in Zusammenhang stand, dass eine wichtige Sozialpartnerorganisation (die Wirtschaftskammer) nicht in die Aushandlung der Richtlinie einbezogen war.¹⁸ In den anderen Fällen drehten sich die Streitpunkte zwischen (der Regierung und) den Sozialpartnern nur selten um die Standards der Richtlinie selbst, sondern um die Art der Sozialpartnereinbindung, um damit verknüpfte Reformen (»issue linkage«) oder um die Überimplementation von Richtlinienstandards. Diese Konfliktpunkte, so kann argumentiert werden, hätten sich selbst durch eine starke Einbindung der Sozialpartner in den EU-Entscheidungsprozess nicht vermeiden lassen, da sie zum Zeitpunkt der Richtlinien-aushandlung noch nicht absehbar waren. Der Zusammenhang zwischen der Upstream- und Downstream-Phase europäischer Politikgestaltung erwies sich somit weniger stark als erwartet.

16 Dazu zählen die Fälle Teilzeitarbeit in Finnland und Schweden sowie Elternurlaub in Österreich, Luxemburg und Italien.

17 Dies betrifft die Arbeitszeitrichtlinie in Österreich und Italien sowie die Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Österreich und Italien.

18 Wie in der Fallstudie beschrieben, kann die WKÖ als Organisation mit Pflichtmitgliedschaft kein Mitglied in UNICE werden und war daher nicht an der Aushandlung der Sozialpartnerrichtlinie zum Elternurlaub beteiligt.

Tabelle 5-8 Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung und Korrektheit

Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung	Fälle	Korrekt	Inkorrektheit in Details	Inkorrektheit in wesentlichen Punkten
Keine oder insignifikant	1	–	1 (100 %)	–
Konsultation	8	5 (62,5 %)	1 (12,5 %)	2 (25 %)
Konzertierung	21	7 (33 %)	8 (38 %)	6 (29 %)
Ergänzende Gesetzgebung	1	1 (100 %)	–	–
Sozialpartnereautonomie	2	–	–	2 (100 %)
Gesamt ^a	33	13 (39,4 %)	10 (30,3 %)	10 (30,3 %)

a In diese Tabelle wurden drei Fälle nicht aufgenommen. In einem (Arbeitszeit in Italien) erfolgte die Umsetzung zu spät, um die Korrektheit der Umsetzung noch berücksichtigen zu können. In zwei weiteren Fällen (Teilzeitarbeit in Luxemburg und Österreich) fand kein Umsetzungsprozess statt.

Was sind also die Ursachen dafür, dass trotz starker Sozialpartnereinbindung die Umsetzung in den skandinavischen Ländern weitgehend pünktlich gelingt, während sie in Österreich zu beachtlichen Verzögerungen führt? Und welche Gründe stehen dahinter, dass in Italien die Sozialpartner die Umsetzung verzögern können, obwohl die Fälle noch nicht einmal alle in die Kategorie der Konzertierung eingeordnet werden konnten? Diese scheinbar widersprüchlichen Ergebnisse können dadurch erklärt werden, dass die Sozialpartner als »powerful players« ohne formelle Vetomacht darauf angewiesen sind, die Regierung zu beeinflussen. Der jeweils erzielte Erfolg hängt somit nicht ausschließlich von ihrem Verhalten, sondern entscheidend von dem der Regierung ab. Diese Fragen werden in Kapitel 5.3.4 erneut aufgegriffen und erläutert, nachdem die ländervergleichende Auswertung zum Abschluss gebracht wurde.

Welches Bild ergibt sich für die Betrachtung der *Richtlinienkonformität*? Wurden Richtlinien, bei denen eine Einbindung der Sozialpartner in den EU-Entscheidungsprozess oder in die Umsetzung stattfand, mit weniger Mängeln umgesetzt? Und macht es dabei einen Unterschied, in welcher Form die Sozialpartner eingebunden sind?

Aus Tabelle 5-8 lässt sich kein plausibler Zusammenhang zwischen der Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung und der Konformität der Umsetzungsmaßnahmen ableiten. Weder die relativ häufig auftretenden Inkorrektheiten in

Detailfragen noch Inkorrektheiten in wesentlichen Punkten konnten durch eine starke Sozialpartnerbeteiligung verhindert werden. In den Konzertierungsfällen liegt die Quote der auf Anhieb korrekt umgesetzten Richtlinien bei einem Drittel, 67 Prozent der Fälle wiesen in Details oder in wichtigen Aspekten Mängel auf. Die beiden Beispiele autonomer Sozialpartnerregulierung sind besondere Fälle, da dort die Art der Sozialpartnereinbindung selbst von der Europäischen Kommission als Ursache für die Inkorrektheit gewertet wurde. *Fazit: Konzertierung oder Konsultation bei der Umsetzung schützt vor Inkorrektheit nicht.* Auch für die Korrektheit wurde geprüft, ob das Gleichgewicht der Sozialpartnereinbindung in den EU-Entscheidungsprozess und in die Umsetzung Einfluss auf sie ausübt. Es konnte allerdings kein Zusammenhang gefunden werden.

Wie sah nun in den Fallstudien das Verhalten der Sozialpartner in Bezug auf die Korrektheit der Umsetzung aus? Inwiefern wurde von den Sozialpartnern (mit größerer Wahrscheinlichkeit von den Arbeitgebern) versucht, den Umsetzungsprozess dazu zu nutzen, die auf europäischer Ebene bereits festgesetzten Regelungen durch Falschumsetzung aufzuweichen? Gab es Fälle, in denen die Sozialpartner explizit auf eine Falschumsetzung drängten? Kam es umgekehrt vor, dass eine fehlerhafte Umsetzung durch Intervention der Sozialpartner (insbesondere der Gewerkschaften) verhindert werden konnte? Welche Rolle spielten Interessenkonstellationen, in denen die nationalen Akteure (Regierung plus Sozialpartner) geschlossen für eine Falschumsetzung eintraten? Insgesamt lässt sich sagen, dass die Sozialpartner in den hier untersuchten Fällen *weitgehend passiv* blieben, was die Förderung oder Vermeidung von Umsetzungsverstößen angeht. Lediglich in Fällen, in denen die Formulierung der Richtlinie oder die bekannte Rechtslage einen gewissen Spielraum ließen, war eine stärkere Aktivität zu verzeichnen.

In Bezug auf die *Inhalte der Richtlinien*, die großen Misfit erzeugten, gab es nur in einem Fall (Mutterschutz in Österreich, vgl. Leiber 2003) starke Indizien dafür, dass die kleinen und mittelgroßen Unternehmen auf unzulässige Übergangsfristen für die Einführung der Gefahrenevaluierung am Arbeitsplatz für Schwangere drängten. Eine direkte Verhinderung von Falschumsetzung durch Sozialpartnerintervention fand nicht statt. Besondere Beispiele stellen die Fälle dar, in denen die Richtlinien *mit der sozialpartnerschaftlichen Autonomie in Konflikt gerieten* (insbesondere Arbeitszeit und Elternurlaub in Dänemark). In diesen Fällen war jedoch nicht von vornherein klar, dass die Umsetzung über Kollektivverträge von der Kommission nicht als angemessen akzeptiert werden würde. Die Richtlinien wurden damit zu Testfällen für die Beibehaltung des Dänischen

Modells, lassen sich aber nicht als bewusste Falschumsetzung bewerten. Die wesentliche Konfliktlinie verlief nicht zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sondern zwischen den dänischen Akteuren, die ihr Modell aufrechterhalten wollten, auf der einen Seite und der Europäischen Kommission auf der anderen.

Etwas anders stellt sich allerdings der Fall der schwedischen Arbeitszeitregelung dar. Die Lösung, die Schweden zur bestmöglichen Vereinbarkeit von kollektivvertraglicher Autonomie und den Vorgaben der Richtlinie wählte, war die so genannte »Zaunregel«. Wie in der Fallstudie ausgeführt, übernahm Schweden die Standards der Richtlinie nicht in das nationale Gesetz, sondern fügte lediglich einen Verweis auf die Richtlinie ein. Regierung und Sozialpartner waren sich auch hier über die Art der Umsetzung einig und wurden im Nachhinein von der Europäischen Kommission ermahnt, dass diese nicht akzeptabel sei. Trotz bereits vorhandener EuGH-Rechtsprechung (vgl. Fußnote 34 in Kapitel 4) hatten insbesondere die schwedischen Arbeitgeber sich für die Einführung der Zaunregel stark gemacht und plädierten nach der Ermahnung durch die Europäische Kommission weiterhin dafür, die Regel beizubehalten. In diesem Fall kann man also von einer bewussten Anstiftung zur Falschumsetzung sprechen.

Neben dem oben beschriebenen Fall der Mutterschutzrichtlinie in Österreich (der jedoch nicht zu den Fällen wesentlicher Inkorrektheit zählt) trat eine *bewusste Missachtung der Richtlinie durch die Regierung* nur in zwei weiteren Umsetzungsprozessen auf, beide wiederum bezogen auf die Mutterschutzrichtlinie. In Schweden war man zunächst nicht zu der Einführung eines obligatorischen Mutterschutzes bereit. Inzwischen hat das Land seine Regelungen auf Druck der Europäischen Kommission angepasst (vgl. Kapitel 4.2.1). In Finnland wurden stillende Arbeitnehmerinnen nicht in die Schutzvorschriften aufgenommen. Die finnische Umsetzungslücke blieb nach Interviewaussagen auf der europäischen Ebene bisher unbemerkt (vgl. Leiber 2003). In keinem der beiden Fälle gründet sich das Verhalten der Regierungen auf den Wunsch, ökonomische Kosten zu vermeiden. Die faktischen Auswirkungen der Regelungen wurden in beiden Fällen als nicht vorhanden eingestuft. In Schweden stand der obligatorische Mutterschutz ideell nicht in Einklang mit den Vorstellungen der Regierung über eine möglichst gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt. In Finnland hielt man die Einbeziehung der stillenden Frauen für unnötig, da es auf Grund der gut ausgebauten Elternurlaubsregelungen im finnischen Berufsleben so gut wie keine stillenden Mütter gibt. In beiden Fällen ging die mangelhafte Umsetzung von der Regierung aus. Die Sozialpartner *intervenierten nicht*, da sie

entweder derselben Ansicht wie die Regierung waren (Schweden) oder den Aspekt nicht als wichtig genug wahrnahmen (Finnland).

Ähnlich passiv war das Sozialpartnerverhalten im Falle der Mutterschutzrichtlinie in Luxemburg, Österreich und Italien (ausführlich: Leiber 2003). In allen drei Ländern wurde das Nachtarbeitsverbot für schwangere Arbeitnehmerinnen nicht aufgehoben. Für den ersten Umsetzungsanlauf lässt sich argumentieren, dass die Rechtslage auch in diesem Fall nicht völlig klar war. In allen drei Ländern ging man davon aus, man könne die aus ihrer Sicht weiter gehende Schutzvorschrift (absolutes Nachtarbeitsverbot statt Gesundheitstest) beibehalten. Nach einer Ermahnung der Europäischen Kommission hat Luxemburg die Regelung angepasst, in Italien und Österreich weigert man sich bis heute. Auch dies sind Fälle, in denen die nationalen Sozialpartner keine Initiative ergriffen.

Im Fall der Jugendarbeitsschutzrichtlinie gab in Österreich, wie in Kapitel 4.3.2 beschrieben, die wöchentliche Ruhezeit von »zwei Tagen« Anlass zu heftigen *Auseinandersetzungen um die Interpretation dieser Formulierung*. Hier sahen die Sozialpartner Spielraum dafür, die Regeln in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die Gewerkschaften plädierten dafür, die österreichischen Vorschriften von 43 auf 48 Stunden auszudehnen, während die Arbeitgeber sich dagegen mit dem Verweis, die Richtlinie sei in diesem Punkt nicht ganz eindeutig, vehement wehrten. Nach Rücksprache der österreichischen Regierung mit der Europäischen Kommission entschloss man sich am Ende zur Anhebung des Standards auf 48 Stunden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass von den Sozialpartnern in den hier untersuchten Fällen nur sehr wenig Einfluss auf die Korrektheit der Umsetzungsmaßnahmen genommen wurde – weder in die positive noch in die negative Richtung. Nur in zwei Fällen konnten die Arbeitgeber eine leichte Aufweichung durchsetzen, die klar gegen die Richtlinie verstieß. In den Interviews ließen verschiedene Gesprächspartner auf Arbeitgeberseite verlauten, dass man seine Energie nicht darauf verschwenden wolle, gegen Standards anzugehen, die ohnehin bereits zum europäischen Recht gehörten (Interviews A5: 204–237, S12). Außer in einem Fall, der als Sonderfall zu betrachten ist (Arbeitszeit in Dänemark), fungierten insbesondere die Gewerkschaften nicht als Wächter einer korrekten Umsetzung. Die Fälle, in denen eine bewusste Falschumsetzung oder die Aufrechterhaltung zunächst ungewollter Umsetzungsmängel offensichtlich waren, führten nicht dazu, dass die nationalen Gewerkschaften initiativ wurden. Ein etwas anderes Bild ergibt sich aus der Betrachtung jener Fälle, in denen die Richtlinie Interpretationsspielraum ließ oder die bekannte Rechtslage nicht ganz klar war. Hier

konnte man eine deutlichere Initiative der Sozialpartner erkennen, auf eine Umsetzung hinzuwirken, die ihrer Interessenlage entsprach.¹⁹

Abschließend ein kurzer Exkurs zur *Anwendung* der EU-Richtlinien: Systematisch zu überprüfen, inwiefern die Umsetzungsmaßnahmen der hier untersuchten Richtlinien in den Unternehmen auch korrekt angewendet werden, geht über den Rahmen dieser Studie hinaus. Dennoch ist es möglich, mit dem aufbereiteten empirischen Material *einen Teilausschnitt dieser Frage* zu untersuchen. Zu allen Umsetzungsprozessen wurden die Interviewpartner befragt, ob ihnen Anwendungsprobleme der Umsetzungsmaßnahmen bekannt seien. Erstaunlich häufig kam es dabei vor, dass die Gesprächspartner die Auskunft gaben, die verabschiedeten Maßnahmen selbst hätten so starke Anwendungsprobleme bereitet, dass sie noch einmal nachgebessert werden mussten.

In Tabelle 5-9 sind diese Fälle zusammengestellt (siehe auch die zusammenfassenden Tabellen am Ende der Länderkapitel). Hauptursachen für die Probleme waren dabei unklare Formulierungen, die Komplexität der Texte sowie Inkohärenz mit anderen Rechtsvorschriften. Die Tabelle zeigt lediglich die in den Interviews bekannt gewordenen Fälle, sie stellt also keine vollständige Erhebung dar. Interessant ist jedoch, dass die meisten dieser Fälle auftraten, wenn die Sozialpartner per Konzertierung eingebunden waren.²⁰ Deutlich wird also auch hier:

19 In den übrigen Fällen des am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung durchgeführten Projektverbundes zeigte sich, dass die Sozialpartner ebenfalls nur in einzelnen Fällen bezüglich der Korrektheit der Umsetzung initiativ wurden. In Irland und Großbritannien *führte Arbeitgeberdruck zu einer Falschumsetzung* der Elternurlaubsrichtlinie. In beiden Ländern wurde eine Stichtagsregelung (»cut-off date«) für Kinder eingeführt, die vor einem bestimmten Zeitpunkt geboren wurden. In beiden Fällen konnten die Mängel dann *nachträglich durch Gewerkschaftsdruck behoben* werden. Der irische Gewerkschaftsbund ICTU reichte eine Beschwerde bei der Europäischen Kommission ein, die daraufhin ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH einleitete. So wurde die irische Regierung gezwungen, die fehlerhafte Umsetzung zu beheben. Der britische TUC erzielte über ein nationales Gerichtsverfahren dasselbe Resultat. Diese Beispiele verdeutlichen, dass den Sozialpartnern bei der Umsetzung von Richtlinien auch externe Machtressourcen (über Gerichtsverfahren) zur Verfügung stehen, um ihre Interessen im nationalen Rahmen durchzusetzen (vgl. Treib 2004: 196–201, 227–230). Allerdings kamen solche expliziten Aktivitäten der Sozialpartner für beziehungsweise wider eine korrekte Richtlinienumsetzung insgesamt selten vor.

20 Es ist darauf hinzuweisen, dass viele der Interviewpartner selbst nicht in einem Verband tätig waren.

Tabelle 5-9 Sozialpartnereinbindung und Anwendung der Umsetzungsmaßnahmen

Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung ^a	Fälle	Anwendungsprobleme der Umsetzungsmaßnahmen bekannt?
Keine oder insignifikant	1	1
Konsultation	6	2
Konzertierung	21	6
Ergänzende Gesetzgebung	1	–
Sozialpartnerautonomie	2	–

a Drei italienische Fälle (Arbeitszeit, Elternurlaub und Teilzeit) sind hier nicht berücksichtigt, da die Umsetzung zu spät stattfand, um die Anwendbarkeit zu beurteilen. In zwei weiteren Fällen (Teilzeitarbeit in Luxemburg und Österreich) fand kein Umsetzungsprozess statt.

Starke Sozialpartnereinbindung schützt nicht vor Anwendungsproblemen. Dies steht im Gegensatz zur Argumentation der Bottom-up-Schule der allgemeinen Implementationsforschung,²¹ dass eine möglichst weit gehende Einbindung der betroffenen Interessenverbände in die Regelformulierung zu einer verbesserten Anwendung der Regelungen führt. Daran schließt sich die Frage an, ob Rechtstexte, die aus Verhandlungen zwischen der Regierung und Interessenorganisationen hervorgehen, systematisch von schlechterer Textqualität sind, da sich in ihnen komplizierte Kompromisse widerspiegeln? Die Konsequenz wäre, dass die positiven Folgen adressantennaher Lösungen möglicherweise zum Teil konterkariert würden. Auf der Basis des hier untersuchten empirischen Materials scheint dies so zu sein. Zur abschließenden Beantwortung dieser Frage sind jedoch weiter gehende Analysen notwendig.

21 Die Bottom-up-Sichtweise in der allgemeinen Implementationsforschung ist als kritische Gegenbewegung zu den vormals dominanten Top-down-Ansätzen entstanden (siehe zum Beispiel Elmore 1982; Majone/Wildavsky 1978). Anstelle des hierarchisch geordneten Top-down-Modells liegt hier die Betonung auf den unteren Verwaltungseinheiten (der so genannten »street-level bureaucracy« – Lipsky 1980) und ihren alltäglichen Interaktionen mit den Adressaten. Entscheidend ist in dieser Sichtweise nicht eine möglichst originalgetreue Umsetzung politischer Vorgaben mit dem Ziel hierarchischer Steuerung von oben nach unten, sondern eine dezentrale Problemlösung im Sinne der Adressaten.

5.3 Welche Erklärungskraft hatten andere Faktoren?

Wie in den vorangegangenen Abschnitten bereits deutlich wurde, waren neben den Sozialpartnern noch andere Erklärungsfaktoren für eine verspätete oder inkorrekte Umsetzung wichtig. In diesem Kapitel wird die Relevanz dieser Einflussfaktoren, die in Kapitel 2 vorgestellt wurden, für die untersuchten Fälle diskutiert.

5.3.1 »Goodness of fit« als Determinante erfolgreicher Umsetzung?

Inwiefern lassen sich die Ergebnisse dieser Untersuchung mit Hilfe der für die jüngere Implementationsforschung zentralen *Misfit-Hypothese* erklären? Auf ihrer Grundlage lässt sich erwarten, dass die Umsetzung in Fällen mit großem Misfit Verzögerungen oder Inkorrektheiten hervorruft, während geringe Anpassungen fristgerecht und ohne Mängel durchgeführt werden können. Aus den durchgeführten Fallstudien ergibt sich folgendes Bild: Betrachtet man die fünf Fälle mit großem Anpassungsbedarf, so bestätigt sich die Hypothese in vier Fällen, im fünften, dem luxemburgischen Fall verliert diese Erklärung bei genauerem Hinsehen an Plausibilität. Zu den vier klaren Fällen zählen die Umsetzungsprozesse in Schweden und Dänemark, die mit der Autonomie der Sozialpartner in Konflikt geraten sind. Es handelt sich dabei also um Beispiele, in denen die Umsetzung *Misfit im Bereich Politics* (nämlich bezogen auf die traditionellen Staat-Verbände-Beziehungen) hervorgerufen hat. Hier verursachte die mangelnde Passgenauigkeit zwischen den europäischen Anforderungen, alle Arbeitnehmer abzudecken, und dem Dänischen beziehungsweise Schwedischen Modell die Umsetzungsprobleme. Der fünfte Fall großen Anpassungsbedarfs betraf die Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie in Luxemburg. Auf den ersten Blick bestätigt auch dieser Fall die Hypothese, denn es gab großen Misfit und die Umsetzung verzögerte sich um neun Monate. Hätte Luxemburg es nicht versäumt, die in der Richtlinie vorgesehene Möglichkeit einer Verlängerung der Umsetzungsfrist um ein Jahr zu beantragen, hätte die Umsetzung allerdings zu den pünktlichen Fällen gezählt. Berücksichtigt man zudem die Tatsache, dass die durchschnittliche Verspätung aller untersuchten Fälle in Luxemburg bei 32,1 Monaten lag, wird deutlich, dass die Höhe des Anpassungsbedarfs den Prozess in diesem Fall nicht ver-

zögerte, sondern beschleunigte. Denn wie die Interviews bestätigten, bewirkte die Anforderung, den Elternurlaub in Luxemburg neu einzuführen, dass die stetig überlastete Luxemburger Administration der Reform eine höhere Priorität einräumte. Damit wurde überraschenderweise die einzige Richtlinie, die in Luxemburg großen Anpassungsbedarf hervorrief, mit weit weniger Verzögerung umgesetzt als die Richtlinien mit mittlerem oder geringem Anpassungsbedarf (Leiber 2003).

Betrachtet man die andere Seite der Misfit-Hypothese, bestätigt diese sich in den hier untersuchten Fällen eindeutig nicht. Von den 16 Fällen mit geringem Anpassungsbedarf gelang es nur in 5, die Umsetzung ohne Verzögerung und/oder Umsetzungsmängel zum Abschluss zu bringen. Zusammenfassend lässt sich somit festhalten: Die Misfit-Hypothese hat sich in einigen Fällen als erklärungsrelevant herausgestellt, besonders in jenen Fällen, in denen es sich nicht nur um Policy Misfit, sondern um Politics Misfit handelte. Der Großteil der Fälle kann jedoch allein unter Rückgriff auf sie nicht erklärt werden. Insbesondere zur Erklärung der Vielzahl an Verspätungen und Inkorrektheiten im Bereich des geringen und mittleren Anpassungsbedarfs bedarf es des Rückgriffs auf zusätzliche Erklärungsfaktoren, die einen stärkeren Schwerpunkt auf die nationale politische und administrative Verarbeitung der europäischen Vorgaben legen.

Zu den Fällen mit Misfit im Bereich der Staat-Verbände-Beziehungen ist ebenfalls eine ergänzende Anmerkung notwendig. Anhand der dänischen Beispiele lässt sich zeigen, dass das gleiche Maß an Misfit sich nicht immer gleich auswirken muss. Die Auseinandersetzungen Dänemarks mit der Europäischen Kommission über die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie blieben nicht ohne Wirkung auf den Prozess zur Umsetzung der Teilzeitarbeitsrichtlinie. Im Fall Teilzeit entschloss sich die dänische Regierung viel früher zur ergänzenden Gesetzgebung, das heißt zur Abkehr von der nationalen Tradition der Sozialpartnerautonomie. Obwohl in beiden Fällen eine starke Inkompatibilität zwischen den europäischen Vorgaben und den nationalen Voraussetzungen vorlag, traten bei der Teilzeitarbeit somit weniger Umsetzungsprobleme auf. Dass künftige Richtlinien weiterhin über Kollektivverträge umgesetzt werden (und Dänemark damit erneut gegen die EU-Vorgaben verstößt), ist vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen sehr unwahrscheinlich. Diese Art der Anpassungsstrategien können nur durch die Betrachtung von Sequenzen, nicht aber durch die ausschließliche Orientierung an der Passgenauigkeit erfasst werden.

5.3.2 EU-bezogene Faktoren: Klarheit der Regelformulierung und EU-Verhandlungsprozess

Haben *unklare Formulierungen in den Richtlinien* Einfluss auf die Umsetzungsqualität genommen? In Kapitel 5.1 wurde bereits darauf hingewiesen, dass sich Anzeichen dafür finden lassen. Die Klarheit und Komplexität der Richtlinienformulierung war aber *keinesfalls allein ausschlaggebend*. Denn andernfalls hätte die vergleichsweise klar formulierte Nachweisrichtlinie in Luxemburg und Italien nicht zu Verzögerungen von fast zwei beziehungsweise fast vier Jahren führen dürfen. In Einzelbeispielen war dieser Faktor jedoch relevant. Der in der Jugendarbeitsschutzrichtlinie enthaltene Standard einer wöchentlichen Ruhezeit von »zwei Tagen« sorgte sowohl in Österreich als auch in Finnland für Interpretationsprobleme. In Österreich trugen der Streit zwischen Regierung und Sozialpartnern darüber, wie viele Stunden man unter »zwei Tagen« zu verstehen habe, sowie Diskussionen über die komplexen Ausnahmebestimmungen zur Verzögerung der Umsetzung bei.²² In Finnland führte die Beibehaltung einer 38-stündigen wöchentlichen Ruhezeit zu inkorrektur Umsetzung. Darüber hinaus bereitete die Interpretation des in der Elternurlaubsrichtlinie geregelten »Urlaubs aus Gründen höherer Gewalt« in Finnland, Schweden und Luxemburg Probleme. In Luxemburg entschloss man sich daraufhin zu einer Minimallösung, dort bezog man die Regel nur auf kranke Kinder, ohne andere Familienmitglieder abzudecken. Dagegen wollte man in Schweden und Finnland absolut sicher gehen, dass die Richtlinie korrekt umgesetzt wird. Man übernahm daher die Formulierung »Gründe höherer Gewalt« in das nationale Gesetz. In Schweden zeigt sich inzwischen, dass man damit die Interpretationsprobleme lediglich an die Betriebe weitergegeben hat, was zu einer schwierigen Anwendbarkeit der neuen Regel führt.

Die *Organisation des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses* wurde ebenfalls als potenzieller Einflussfaktor auf die Umsetzungsqualität von Richtlinien vorgestellt. Zum einen ging es dabei um die Frage, ob eine *Nichteinbeziehung wichtiger Akteure* in die Ausarbeitung der Richtlinie zu Problemen im Umsetzungsprozess führt. Auf die Einbeziehung der Sozialpartner bin ich im vorangegangenen Kapi-

22 Die Interpretation dieses Standards und seiner Ausnahmeregeln war deshalb so heftig umkämpft, weil davon abhing, inwiefern Jugendliche (insbesondere Auszubildende) zu normaler Samstagsarbeit herangezogen werden konnten. Für einige Sektoren wie beispielsweise den Einzelhandel war dies ein sehr wichtiger Kostenfaktor.

tel bereits eingegangen. Inwiefern wirkt sich nun aber der unterschiedliche Grad der *Einbindung nationaler Parlamente* aus? Wie in den Länderkapiteln erläutert, ist die Einbindung der nationalen Parlamente in die EU-Entscheidungsvorbereitung in Luxemburg und Italien eher schwach, in Finnland und Schweden auf einem mittleren Niveau (dort besitzt das Parlament zwar kein bindendes Veto, es wird aber intensiv konsultiert und hat somit ein hohes Gewicht). In Dänemark und Österreich geht sie am weitesten, da das Votum des Parlaments verpflichtenden Charakter für die Regierung hat. In den hier untersuchten Fallstudien spielte dieser Unterschied für die Umsetzung der Richtlinien aber *keine Rolle*.

Klammert man die Sozialpartner aus, so kam es lediglich in zwei Fällen dazu, dass wichtige Akteure, die am EU-bezogenen Entscheidungsprozess nicht beteiligt waren, im Umsetzungsprozess für Probleme sorgten. In beiden Fällen war die Ursache eine *Veränderung der Regierungskoalition zwischen der Verabschiedung der Richtlinie und dem Umsetzungsprozess*. In Dänemark stellte die Jugendarbeitsschutzrichtlinie eine Chance für die 1993 ins Amt gekommene, sozialdemokratisch geführte Regierung dar, über den europäischen Umweg langjährige nationale Widerstände gegen die Anhebung des Schutzalters für Kinderarbeit von 10 auf 13 Jahre zu umgehen und das IAO-Abkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung zu ratifizieren. Widerstände in verschiedenen Parteien und Interessengruppen hatten dies über Jahrzehnte verhindert. Die Regierung stimmte der Richtlinie in den EU-Verhandlungen daher zu und auch der EU-Ausschuss des Parlaments legte kein Veto dagegen ein. Als die Richtlinie umgesetzt werden sollte, hatten sich in den Wahlen vom September 1994 die parteipolitischen Kräfteverhältnisse allerdings verschoben, die Regierungsparteien waren geschwächt aus ihnen hervorgegangen. Die sozialdemokratisch geführte Minderheitsregierung bekam nun Schwierigkeiten, eine parlamentarische Mehrheit für das Umsetzungsgesetz zu finden, denn unter den einflussreicher gewordenen konservativen und liberalen Oppositionsparteien war eine emotionsgeladene Widerstandskampagne entflammt. Die Zustimmung zu dem Umsetzungsgesetz konnte nur durch weit gehende Zugeständnisse an die Opposition in anderen Bereichen »erkauft« werden. In diesem Fall konnte auch die starke Einbindung des Parlaments in den EU-bezogenen Entscheidungsprozess nicht verhindern, dass es während der Umsetzung zu massiven Widerständen kam, die nur durch ein Tauschgeschäft ausgeräumt werden konnten.

In Italien führte die Tatsache, dass die Prodi-Regierung zwischen 1996 und 1998 auf die parlamentarische Unterstützung der Rifondazione Comunista ange-

wiesen war, zu einer Verknüpfung der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie mit einem Gesetz zur Einführung der 35-Stunden-Woche. Auf Drängen der Neo-Kommunisten wurde ein bereits von den Gewerkschaften und Arbeitgebern ausgearbeiteter Umsetzungsvorschlag zur Richtlinie nicht ins Parlament eingebracht. Stattdessen wurde eine neue Vorlage für ein Gesetz zur 35-Stunden-Woche ausgearbeitet. Dies trug erheblich zur Verzögerung der Richtlinienumsetzung bei. Auch in diesem Fall hatte sich die Regierungssituation im Zeitraum zwischen Ausarbeitung und Umsetzung der Richtlinie grundlegend gewandelt.

Neben der frühzeitigen Einbeziehung potenzieller Vetoakteure wird in der Forschungsliteratur auch die *effektive nationale Interessenvertretung* im EU-bezogenen Entscheidungsprozess als Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung benannt. Diese kann unterlaufen werden, wenn ein Land bei einer Mehrheitsentscheidung im Ministerrat überstimmt wird, wenn der Vertreter im Rat die nationalen Interessen nicht vertritt (*»agency loss«*) oder wenn ein späteres Problem durch die Regierung nicht frühzeitig erkannt wird (unvollkommene Konsequenzenabschätzung). Eine zentrale Bedeutung wird dabei der effektiven Organisation und Koordination der EU-Entscheidungsvorbereitung zugewiesen. Auch im Fall eines Sozialpartnerabkommens können nationale Sozialpartner überstimmt werden,²³ die Vertreter die Interessen ihrer Mitglieder vernachlässigen oder Konsequenzen unvollständig abgeschätzt werden.

Dass ein Mitgliedstaat im Ministerrat überstimmt wurde²⁴ beziehungsweise Beispiele von *»agency loss«* kamen in keinem der untersuchten Fälle vor. Italien enthielt sich in zwei Fällen (Mutterschutz und Jugendarbeitsschutz) bei der Abstimmung im Ministerrat seiner Stimme. Die italienische Regierung wollte damit aber Protest gegen das aus ihrer Sicht zu schwache Verhandlungsergebnis zum Ausdruck bringen, prinzipiell wurden beide Richtlinien von Italien unterstützt. Bei den Sozialpartnerverhandlungen zur Teilzeitarbeitsrichtlinie stimmte die Luxemburger Gewerkschaft LCGB im Exekutivkomitee des EGB gegen die Richtlinie. Man hatte dort die Befürchtung, Teilzeitarbeit könnte den Arbeitnehmern unter Berufung auf die Richtlinie aufgedrängt werden. Da in Luxemburg kein

23 Dies ist allerdings nur auf Gewerkschaftsseite und bei CEEP möglich, da die Entscheidungen in UNICE einstimmig getroffen werden.

24 Potenziell wäre dies bei den Richtlinien zum Mutterschutz, zur Arbeitszeit und zum Jugendarbeitsschutz möglich gewesen, die auf Artikel 118a (heute 138) EGV beruhen.

Tabelle 5-10 Korrektheit der Umsetzung und EU-Mitgliedschaft

	Korrekt	Inkorrektheit in Details	Inkorrektheit in we- sentlichen Punkten
FIN, A und S noch keine EU-Mitglieder (12 Fälle)	1 (8%)	6 (50%)	5 (42%)
Alle anderen Fälle (23)	12 (52%)	6 (26%)	5 (22%)
Gesamt (35) ^a	13 (37%)	12 (34%)	10 (29%)

a In einem Fall (Arbeitszeit in Italien) aus den insgesamt 36 Fallstudien konnte die Korrektheit nicht mehr berücksichtigt werden, da die Richtlinie erst kurz vor Abschluss der Untersuchung umgesetzt wurde.

Umsetzungsprozess zu dieser Richtlinie stattfand,²⁵ resultierten daraus keine weiteren Auswirkungen.

Mangelnde Konsequenzenabschätzung war in all jenen Fällen in Dänemark und Schweden wichtig, in denen es um die Frage von Kollektivverträgen als Umsetzungsinstrument ging. Sie war allerdings nicht auf die Ineffizienz der EU-Entscheidungsvorbereitung zurückzuführen. Wie in Kapitel 3.1 beschrieben, gilt gerade die dänische Koordination des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses als vorbildlich. Sowohl Dänemark als auch Schweden waren sich eines gewissen Risikos bewusst, dass die arbeitsrechtlichen Richtlinien mit ihrem Modell sozialpartnerschaftlicher Autonomie in Konflikt geraten könnten. Beide Länder bemühten sich daher frühzeitig bei der Europäischen Kommission um eine Rückversicherung. Bei der Aushandlung der Richtlinien war nicht absehbar, dass die Europäische Kommission die Frage zu einem späteren Zeitpunkt strikter handhaben würde.

Eine Besonderheit stellen in diesem Kontext jene *Fälle* dar, die *verhandelt wurden, als Schweden, Österreich und Finnland noch keine EU-Mitglieder waren*. In diesen Fällen war keiner der für den Umsetzungsprozess relevanten Akteure unmittelbar in den EU-Prozess involviert. Eine effektive Interessendurchsetzung war somit nicht möglich. Um der Organisation des EU-bezogenen

²⁵ Die luxemburgischen Vorschriften standen bereits in Einklang mit den verbindlichen Anforderungen der Richtlinie.

Entscheidungsprozesses weitgehende Erklärungskraft zuschreiben zu können, sollten in diesen Fällen also besonders deutliche Umsetzungsprobleme zu erkennen sein. Auf die Verzögerungen trifft dies nicht zu. Die durchschnittliche Verspätung dieser 12 Fälle liegt mit 10,08 Monaten unter der durchschnittlichen Verspätung der anderen Fälle (19,16 Monate). Bei der Korrektheit zeigt sich jedoch, dass die Anzahl der vollständig korrekt umgesetzten Richtlinien deutlich höher liegt, wenn die Mitgliedstaaten auch an der Aushandlung der Richtlinien beteiligt waren.

Die Fallstudien (insbesondere die Fälle Jugendarbeitsschutz in Österreich und Finnland sowie Mutterschutz in Schweden) und Aussagen in den Interviews (A2: 858–1098, FIN2: 377–419) bekräftigen die Annahme, dass es Mitgliedstaaten leichter fällt, Richtlinien umzusetzen, die sie selbst mitverhandelt haben.

5.3.3 Länderbezogene Faktoren: Vetospieler, parteipolitische Präferenzen, administrative und verfahrenstechnische Probleme

Wie in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt, spielte für die Korrektheit der Umsetzung der *EU-bezogene Entscheidungsprozess* eine gewisse Rolle. Verzögerungen wurden dagegen vor allem von *länderbezogenen Faktoren* ausgelöst, die sich aus der administrativen und politischen Verarbeitung der europäischen Regelungen, zum Teil aber auch aus der Sozialpartnereinbindung ergaben. Im Folgenden werden in der Literatur genannte Faktoren auf ihre Bedeutung für Pünktlichkeit und Korrektheit hin überprüft.

Parteipolitische Vetospieler waren in wenigen Einzelfällen wichtig.²⁶ Als herausragendes Beispiel dafür ist die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie in Italien zu nennen. Wie erläutert, hat in diesem Fall die Drohung der *Rifondazione Comunista*, der Regierung ihre Unterstützung zu entziehen, dafür gesorgt, dass die Richtlinie nicht wie geplant umgesetzt werden konnte. Der Widerstand richtete sich allerdings nicht gegen die Richtlinie selbst. Die Verzögerung entstand durch

26 Davon unterscheidet man *institutionelle Vetospieler* wie zum Beispiel Zweite Kammern. Wie eingangs erläutert, waren diese als Vetoakteure in den 1990er Jahren für die hier untersuchten Länder jedoch nicht relevant. Denn entweder gab es keine Zweite Kammer, sie hatte nur suspensive Vetomacht oder die parteipolitische Zusammensetzung unterschied sich nicht von jener der Ersten Kammer.

die Verknüpfung der Umsetzung mit einer ohnehin im Gang befindlichen nationalen Debatte über vorgeschlagene Arbeitszeitverkürzungen, welche den Neokommunisten nicht weit genug gingen. In Dänemark wäre es beinahe so weit gekommen, dass die Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie durch das parteipolitische Veto der Oppositionsparteien (vor allem der rechtsliberalen Partei Venstre), auf deren Unterstützung die Minderheitsregierung angewiesen war, verhindert worden wäre. In diesem Fall bezog sich der Widerstand der parlamentarischen Opposition direkt auf die Richtlinie und konnte nur durch ein Tauschgeschäft überwunden werden. Darüber hinaus war *parteipolitisch motivierter Widerstand von Vetoakteuren* in den Fallstudien nicht relevant. In mehreren Fällen kam es jedoch (wie in der Literatur oft erwartet) vor, dass einzelne Richtlinienstandards *nationalen Regulierungstraditionen und Schutzphilosophien entgegenstanden* und dies zu Opposition der Regierung führte. Dies war beispielsweise beim Nachtarbeitsverbot für Schwangere in Italien und Österreich der Fall, wo sich die Regierungen bis heute weigern, dieses zu Gunsten einer Risikoevaluierung aufzuheben, da sie das Prinzip des absoluten Verbotes für sinnvoller halten. Auch die schwedische Weigerung, einen obligatorischen Mutterschutz einzuführen, lässt sich hier einordnen. Der Blick auf die *Anzahl der Vetopunkte* kann die hier präsentierten Ergebnisse ebenfalls nicht hinreichend erklären. Zwar zeigt Italien als Land mit einer hohen Anzahl an Vetopunkten eine vergleichsweise schlechte Umsetzungsperformanz. Dies gilt jedoch ebenfalls für Luxemburg, dem im selben Zeitraum lediglich zwei Vetopunkte zugeordnet werden können.

Administrative Probleme konnten nach den durch die Sozialpartner verursachten Verzögerungen die meisten verspäteten Fälle erklären. Dies lag vor allem daran, dass dieser Faktor in Luxemburg sehr deutlich zu Tage trat (Leiber 2003). Ausschlaggebend dafür waren in dem kleinen Land nicht *Koordinations-schwierigkeiten zwischen den zuständigen administrativen Einheiten*, sondern die *chronische Überlastung der Ministerialbürokratie wegen mangelnder (personeller) Ressourcen*.²⁷ Ist allerdings der politische Wille vorhanden, gelingt dennoch eine schnellere Umsetzung, wie das Beispiel der Elternurlaubsrichtlinie

27 Erstaunlicherweise schneidet Luxemburg im Überblick über alle Politikfelder nicht so schlecht ab wie im Bereich Sozialpolitik. Auch bei der Vorbereitung Europäischer Ratspräsidentschaften gilt das Land als sehr effektiv. Beides hängt mit politischer Prioritätensetzung zusammen.

zeigte, die trotz großen Anpassungsbedarfs mit nur geringer Verspätung umgesetzt werden konnte. Die Einführung des Elternurlaubs war ein wichtiges Projekt für die christlich-soziale Luxemburger Regierung. Die anderen Richtlinien hielt man, wie in den Interviews deutlich wurde, für weniger wichtig, da in diesen Bereichen bereits vergleichsweise weit gehende Regelungen bestanden. Aus diesem Grund räumte man einer zügigen Umsetzung keine Priorität ein.²⁸ *Punktuelle administrative Überlastung im Vorfeld des EU-Beitritts* hat bei der Verzögerung der Umsetzung der Mutterschutzrichtlinie in Österreich eine Rolle gespielt. Auch in Italien gab es zwei Richtlinien, in denen *administrative Versäumnisse* ausschlaggebend für eine Verschleppung der Umsetzung waren (Nachweis und Mutterschutz).²⁹ In anderen italienischen Fällen waren gewisse administrative Probleme möglicherweise unterschwellig ebenfalls relevant, die Hauptursachen für die Umsetzungsprobleme lagen dort jedoch im *politischen* Bereich.

Verfahrensfragen, die mit der Art des Umsetzungsinstruments in Verbindung stehen, waren vor allem in Italien und Dänemark interessant.³⁰ In Italien wurde Anfang der 1990er Jahre das Instrument des Legge Comunitaria eingeführt, um eine zügigere Umsetzung europäischer Richtlinien gewährleisten zu können. Durch eine Bündelung der Richtlinienumsetzungen und Delegation der weiteren Ausführung an die Regierung wollte man verhindern, dass jede Umsetzungsmaßnahme im italienischen Parlament bis ins Einzelne debattiert werden musste, und so das Umsetzungsverfahren verkürzen, ohne das Parlament ganz zu umge-

28 An dieser Stelle könnte argumentiert werden, dass die Probleme Luxemburgs ein Sonderfall sind, der das Gesamtbild verzerrt. Doch vor dem Hintergrund, dass mit fortschreitender Erweiterung ähnlich kleine Mitgliedstaaten der EU beigetreten sind beziehungsweise beitreten (Malta und Zypern), weisen diese Ergebnisse auf Probleme hin, denen in Zukunft eine größere Anzahl der Mitgliedstaaten gegenüberstehen wird.

29 Eine nähere Spezifizierung, *um welche Art von administrativen Problemen* es sich dabei handelte, war in diesen Fällen nicht möglich. Wie in Kapitel 3.6 vorgestellt, wurden Italien in der Forschungsliteratur vielfach *Koordinationsmängel* zwischen den für EU-Fragen zuständigen administrativen Einheiten bescheinigt. In den Interviews ließ sich dafür kein spezifischer Hinweis finden. Da andere Verzögerungsgründe für die beiden Fälle ausgeschlossen werden konnten, erscheint diese Erklärung dennoch plausibel.

30 In den meisten anderen Untersuchungsfällen wurde auf Gesetzgebung zurückgegriffen. Die ausschließliche Nutzung von Regierungsdekreten (ohne parlamentarische Delegation) kam nicht vor, ausführende Verordnungen waren nur in einem Fall alleiniges Umsetzungsinstrument.

hen. In den hier untersuchten Fällen konnten die starken Verzögerungen bei der italienischen Umsetzung von Richtlinien dadurch jedoch nicht verhindert werden. Bei der Jugendarbeitsschutzrichtlinie fiel die Prozedur des *Legge Comunitaria* besonders gravierend ins Gewicht. Auf Grund der schwierigen politischen Umstände wurden die *Leggi Comunitarie* von 1995–1997 (in gebündelter Form) erst 1998 verabschiedet. Es dauerte vom Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie daher fast vier Jahre, bis sie auch nur die erste Hürde, in das jährliche Gemeinschaftsgesetz aufgenommen zu werden, nahm. Lediglich die jüngste Richtlinie zur Teilzeitarbeit durchlief das zweistufige Verfahren ohne starke Verzögerungen, weil dieses Instrument inzwischen besser etabliert war. Ende der 1990er Jahre waren auch die angestauten Altlasten an noch nicht bearbeiteten Richtlinien nicht mehr so groß, was zusätzlich beschleunigend wirkte (vgl. auch Fabbrini/Donà 2003). In Dänemark griff man in zwei Fällen zu *Kollektivverträgen als Umsetzungsinstrument*. Interessant ist, dass Dänemark beide Male eine pünktliche Umsetzung gelang, obwohl das Verfahren langwierig ist.³¹ Allerdings wurde diese Umsetzung von der Europäischen Kommission nicht als rechtmäßig anerkannt.

5.3.4 Resümee 1: Die zentrale Bedeutung der Regierung für eine effektive Sozialpartnereinbindung und erfolgreiche Umsetzung

Wie fügen sich die präsentierten Ergebnisse zu einem Gesamtbild der Bestimmungsfaktoren einer fristgerechten und korrekten Richtlinienumsetzung sowie der Bedeutung der Sozialpartner in diesem Prozess zusammen? Erklärungen, welche allein von strukturellen Gegebenheiten wie der Größe des Anpassungsbedarfs oder von der Anzahl der Vetopunkte ausgehen, erwiesen sich als unzureichend. Zwischen der Einbindung zentraler nationaler Akteure in den EU-Entscheidungsprozess und der Korrektheit der Umsetzung zeigte sich ein positiver Zusammenhang. Richtlinien, die ausgehandelt wurden, als drei der untersuchten Länder noch keine EU-Mitglieder waren, wiesen bei der Umsetzung in diesen Mitgliedstaaten eine höhere Zahl an Inkorrektheiten auf als andere Fälle. Nur in

31 Nicht umsonst hat man für die beiden Sozialpartnerrichtlinien die Möglichkeit einer Verlängerung der Umsetzungsfrist für Fälle eingeräumt, in denen die Sozialpartner über die Umsetzung verhandeln.

einem von 12 Fällen gelang eine vollständig korrekte Transposition. In den Interviews wurde bekräftigt, dass es Mitgliedstaaten leichter fällt, Richtlinien umzusetzen, an deren Verhandlung sie selbst beteiligt waren.

Bezogen auf den Umsetzungsprozess wurde deutlich, dass Kontroversen mit und zwischen den Sozialpartnern zwar in 9 von 36 Fällen mit zu einer Verzögerung des Umsetzungsprozesses beitrugen. Dies war aber unabhängig davon, ob ein gemeinsamer Entscheidungsprozess zwischen Regierung und Sozialpartnern stattfand (Konzertierung) oder ob die Sozialpartner konsultiert wurden. Der ausschlaggebende Grund für Umsetzungsprobleme war also nicht die mehr oder weniger weit gehende Form der Sozialpartnereinbindung. Stattdessen liegen die Ursachen bei der Regierung als zentralem Akteur für die Umsetzung.³² Dabei spielte nicht die parteipolitische Orientierung der Regierung die entscheidende Rolle, sondern zum einen die (stark ausgeprägte oder fehlende) Präferenz der Regierung für Compliance mit dem EU-Recht und zum anderen die Stabilität der Regierung.

Die beiden letzten Aspekte möchte ich abschließend näher erläutern. Das Verhalten der Regierungen erklärt maßgeblich das gute Abschneiden der skandinavischen Länder. Denn dort gelang trotz vorhandener Widrigkeiten (großer Anpassungsbedarf, einflussreiche Sozialpartner, Minderheitsregierungen, konfliktreiche Umsetzungen) eine herausragende Umsetzungsperformanz. Die Interessenkonflikte mit oder zwischen den Sozialpartnern und im Parlament konnten beinahe ausnahmslos rechtzeitig gelöst werden. Die Korrektheit im ersten Umsetzungsanlauf lag zwar nicht wesentlich höher als in den anderen Ländern, das ist jedoch auf den Spezialfall der Umsetzung über Kollektivverträge zurückzuführen. Es zeigte sich überdies, dass den Mahnungen der Europäischen Kommission vergleichsweise rasch nachgekommen wurde. Kein einziges Mal kam es in einem dieser Länder zu einer Anrufung des EuGH. Skandinavische Autoren haben für die nordischen Länder bereits darauf hingewiesen:

There is something going on in the Nordic countries and their relationship with the EU, that produces a limited number of infringement cases and when such instances appear, they are resolved at an earlier stage than for EU average. (Sverdrup 2002a: 15)

32 An dieser Stelle ist anzumerken, dass in den analysierten Ländern im ausgewählten Untersuchungszeitraum neben den Regierungen keine institutionellen Vetospieler existierten. Dies hat die herausragende Rolle der Regierungen begünstigt.

Einige Autoren ziehen insbesondere für Dänemark einen kulturellen Faktor zur Erklärung heran – die dänische Gesetzestreue (Biering 2000: 959). Diese wird als Grund angeführt, dass man (trotz genereller Europaskepsis) der Compliance mit EU-Recht eine wichtige Bedeutung beimisst.

Es war nicht das primäre Anliegen dieser Studie, die Relevanz dieser Erklärungen zu testen. Auf Grundlage der hier präsentierten Ergebnisse lässt sich jedoch bekräftigen, dass die Regierungen in den skandinavischen Ländern der europäischen Rechtsbefolgung – teilweise gegen den Willen der Sozialpartner – sehr hohe Bedeutung einräumten und somit eine besondere »compliance culture« unter Beweis stellten.³³ Als herausragende Beispiele lassen sich die Auseinandersetzungen mit der EU-Kommission um Kollektivverträge als Umsetzungsinstrument anführen. Obwohl die Umsetzung der Teilzeitarbeitsrichtlinie sowohl in Schweden als auch in Dänemark ein zentrales Thema berührte (die Autonomie der Sozialpartner), ließ man es dort nicht auf eine Auseinandersetzung mit der Europäischen Kommission ankommen und führte in vorausseilendem Gehorsam Gesetzgebung ein. Auch in den Interviews wurde diese Annahme insbesondere für Dänemark erhärtet. Mehrmals wurde betont (und dies nicht nur von den Regierungsvertretern selbst), wie viel Wert die Regierung auf eine pünktliche Umsetzung beziehungsweise die Vermeidung von EuGH-Verfahren legt (Interviews DK7: 719–728, DK4: 456–479).

Im Gegensatz dazu trug in Luxemburg überwiegend der *geringe* Stellenwert der Rechtsbefolgung für die Regierung zur schlechten Umsetzungsperformanz des Landes in der EU-Sozialpolitik bei.³⁴ Es ergab sich bei der Umsetzung der Richtlinien zwar ein eindeutiges Muster, das in fünf von sechs Fällen die hohe *administrative Belastung* des Landes bestätigte.³⁵ Eine Aufstockung der Perso-

33 Ausführlich zum Thema »compliance culture« mit Blick auf alle Mitgliedstaaten der EU 15 vgl. Falkner et al. (2005).

34 Zum Phänomen des administrativen »Versandenlassens« und der Vernachlässigung (»neglect«) der Rechtsbefolgung im vorparlamentarischen Raum, welches neben Luxemburg auch für Transpositionsprozesse in Frankreich, Portugal und Griechenland charakteristisch war, vgl. Hartlapp (2005) und Falkner et al. (2005).

35 Dies führte zu zahlreichen Umsetzungsproblemen und Vertragsverletzungsverfahren, obwohl der Anpassungsbedarf in diesen Fällen von keinem bis höchstens mittel reichte. Bei der Umsetzung kam es zu immensen Verspätungen, die etwa zwischen zwei und fünf Jahren lagen (Leiber 2003). Gegen Luxemburg ist bezüglich der hier untersuchten Richtlinien dreimal ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH eröffnet worden, einmal (im Fall

nalressourcen (die grundsätzlich leichter zu beheben sein sollte als andere administrative Mängel wie Koordinationsprobleme) kann in einem Land mit hohem Wohlstandsniveau wie Luxemburg allerdings ebenfalls als eine Frage der Prioritäten angesehen werden. Das deutlich bessere Abschneiden des Landes bei der Umsetzung über alle Politikfelder hinweg (vgl. Abbildung 1-2) sowie bei der Elternurlaubsrichtlinie spricht dafür, dass auch in einem kleinen Land wie Luxemburg die administrativen Probleme bei entsprechendem politischem Willen überwindbar sind. Die Elternurlaubsrichtlinie wurde trotz hohem Anpassungsbedarf bedeutend schneller umgesetzt als Richtlinien mit geringerem Misfit. Unter den Bedingungen knapper (Personal-)Ressourcen steht administratives Handeln häufig unter dem Imperativ »Wichtiges zuerst«. Daher genießt die Einführung neuer Regeln Vorrang vor der Umsetzung von Richtlinien in Bereichen, in denen bereits nationale Regelungen vorhanden sind (Interview LUX1: 1000–1034). Im Fall der Elternurlaubsrichtlinie kann man somit argumentieren, dass die Umsetzung gerade *auf Grund* der Höhe des Anpassungsbedarfs relativ pünktlich war. Denn dadurch erhielt die Reform in diesem Ausnahmefall hohe Priorität.

Anders als in den skandinavischen Ländern gab es in Österreich, wie gezeigt, eine Reihe von Fällen, in denen die Regierung der Konsensfindung mit den Sozialpartnern Vorrang vor der Einhaltung der Umsetzungsfrist einräumte (vgl. die Fallstudien zur Arbeitszeit, zum Jugendarbeitsschutz und dem Elternurlaub). Am Beispiel Italiens schließlich wurde deutlich, dass eine schwache und von Krisen geschüttelte Regierung weder zur effektiven Einbindung der Sozialpartner noch zur Sicherstellung erfolgreicher Umsetzung in der Lage war. Insgesamt verdeutlichen diese Ergebnisse, dass die Handlungsfähigkeit und der Handlungswille der Regierung wichtige Faktoren für die erfolgreiche Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht sowie für eine effektive Sozialpartnereinbindung sind.

der Jugendarbeitsschutzrichtlinie) wurde es verurteilt. Das Land gehört damit im hier ausgewählten Richtlinienensample neben Italien und Frankreich zu den Spitzenreitern im Auslösen von EU-Verstoßverfahren (ausführlich dazu Hartlapp 2005).

5.4 Der Einfluss der EU-Sozialpolitik auf die nationalen Sozialpartner

Welches Bild ergibt sich aus dem Vergleich hinsichtlich der Rückwirkungen der EU-Sozialpolitik auf die nationalen Systeme sozialpartnerschaftlicher Interessenvermittlung? Zeigten die in Kapitel 2 beschriebenen potenziellen Veränderungsanstöße einen Effekt hinsichtlich der Einbindung der nationalen Sozialpartner in die öffentliche Politikgestaltung? Wenn ja, auf welche Art und wie stark? Wurden staatliche oder private Akteure dabei gestärkt?

5.4.1 Sozialpartner und die nationale Vorbereitung des EU-Entscheidungsprozesses

Die Ergebnisse für Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich, Luxemburg und Italien

In Kapitel 2.5 wurde diskutiert, dass eine Stärkung der Regierung gegenüber den Sozialpartnern dadurch entstehen kann, dass ein Teil der arbeitsrechtlichen Entscheidungen nicht mehr auf nationaler, sondern auf europäischer Ebene verhandelt wird. In Ländern, in denen die Sozialpartner stark in die nationale Politikgestaltung einbezogen werden, könnte sich dies als besonders großer Einflussverlust bemerkbar machen.³⁶ Tabelle 5-11 stellt anhand der in Kapitel 2.3 vorgestellten Kategorien der Sozialpartnereinbindung gegenüber, auf welche Weise die Sozialpartner in den einzelnen Ländern üblicherweise in die arbeitsrechtliche Regulierung involviert sind und wie ihre Einbindung in die nationale Vorberei-

36 Gleichzeitig haben die nationalen Sozialpartner durch die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen nach Brüssel auch zusätzliche Einflusswege gewonnen. Wenn die Richtlinien nicht durch die EU-Sozialpartner selbst ausgehandelt werden, kann die Möglichkeit der nationalen Verbände, über UNICE, den EGB oder durch direktes Lobbying bei der Europäischen Kommission Einfluss auszuüben, in korporatistischen Mitgliedstaaten aber nur als ein schwacher Ausgleich an Beteiligungsmöglichkeiten betrachtet werden, da die Einflussnahme auf ein nationales Gesetzesprojekt unmittelbarer stattfindet und die eigene Regierung nicht überstimmt werden kann.

Tabelle 5-11 Verhandlungsphase: Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in ...

	... die nationale arbeitsrechtliche Regulierung	... die nationale Vorbereitung des EU-Entscheidungsprozesses Zeitpunkt t_1	... die nationale Vorbereitung des EU-Entscheidungsprozesses Zeitpunkt t_2
DK	Sozialpartnerautonomie	Konzertierung	wie t_1
A	Konzertierung	Konzertierung	wie t_1
FIN	Konzertierung	Konzertierung	wie t_1
S	Konzertierung	Konzertierung	wie t_1
I	Konsultation	keine oder insignifikant	Konsultation
LUX	Konsultation	keine oder insignifikant	Konsultation geplant

□ keine Veränderung zwischen den Kategorien

■ Veränderung zwischen den Kategorien (möglicherweise kompensiert zum Zeitpunkt t_2)

t_1 bis Ende der 1990er Jahre

t_2 seit Ende der 1990er Jahre

tung des EU-Entscheidungsprozesses im Bereich des Arbeitsrechts aussieht.³⁷ In Bezug auf die Sozialpartnereinbindung in nationale arbeitsrechtliche Regulierung lassen sich die sechs untersuchten Mitgliedstaaten in drei Gruppen einteilen: Konsultationsländer (Luxemburg und Italien), Konzertierungsländer (Schweden, Österreich und Finnland) sowie Länder, in denen Sozialpartnerautonomie vorherrschend ist (Dänemark).

Die weißen Felder der Tabelle zeigen die Länder, in denen sich keine starken Veränderungen für die Sozialpartner ergeben haben. Dies war in der mittleren Gruppe der Konzertierungsländer der Fall.³⁸ In Schweden, Österreich und Finnland gibt es für die nationalen Sozialpartner auch in der EU-Entscheidungsvorbereitung weit gehende Beteiligungsmöglichkeiten, die sich in die Kategorie der Konzertierung einordnen lassen (wie in Kapitel 3 beschrieben). Im Zuge des EU-

37 Wie in Tabelle 3-2 wurde auch hier jedes Land in die Kategorie eingeordnet, welche sich auf der Basis der Experteninterviews und Einzelfallstudien für den arbeitsrechtlichen Bereich als typisches Muster herausgestellt hat.

38 Schweden wurde in diese Gruppe eingeordnet, obwohl autonome Sozialpartnerregulierung dort auch vorkommt. Wie beschrieben, geht diese aber weniger weit als beispielsweise in Dänemark, arbeitsrechtliche Gesetzgebung ist in Schweden üblich.

Beitritts wurde in diesen drei Ländern mit vergleichsweise starkem Korporatismus ein Ausgleich für die Sozialpartner geschaffen, der eine Schwächung ihrer Beteiligungsmöglichkeiten verhindern sollte. Am stärksten ausgeprägt war diese Entwicklung in Österreich, wo die sozialpartnerschaftlichen Beteiligungsrechte an der nationalen EU-Entscheidungsvorbereitung sogar gesetzlich verankert wurden. Doch auch in Schweden und Finnland ist die Sozialpartnereinbindung in dieser Phase des Politikprozesses durch die direkte Teilnahme an den vorbereitenden Ministerialausschüssen sehr intensiv. Damit soll nicht gesagt sein, dass Konzertierung bei der Vorbereitung der nationalen Position zu einer Richtlinie aus Sicht der Sozialpartner als *vollständige* Kompensation dafür angesehen werden kann, dass ein Teil der arbeitsrechtlichen Belange dem unmittelbareren, nationalen Entscheidungsprozess entzogen ist. Zumindest wurde damit aber die Gewichtsverschiebung zu Gunsten der staatlichen Akteure in Grenzen gehalten.

Dass dies nicht in allen Mitgliedstaaten selbstverständlich ist, zeigen die Beispiele der Konsultationsländer Italien und Luxemburg.³⁹ Betrachtet man den EU-bezogenen Entscheidungsprozess in diesen beiden Ländern, fiel die Einbindung der Sozialpartner bis Ende der 1990er Jahre hinter das sonst gängige Verfahren der Konsultation zurück. Die Sozialpartner wurden nicht oder nur sehr unregelmäßig und auf informellem Wege involviert. Daher kann man in Luxemburg und Italien für diesen Zeitraum von einem Verlust an Einflussmöglichkeiten für die Sozialpartner sprechen (vgl. Zeitpunkt t_1 in der Tabelle 5-11). Interessanterweise sind seit Ende der 1990er Jahre (vgl. Zeitpunkt t_2 in der Tabelle) in beiden Län-

39 Die Einordnung der Fälle Luxemburg und Italien ist weniger eindeutig als die der anderen vier Länder und hängt stark davon ab, auf welchen Gegenstandsbereich man sich bezieht. In Kapitel 3.5 wurde beschrieben, dass tripartistische Verhandlungen mit den Sozialpartnern in Luxemburg gängig sind. In sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen im weiteren Sinn kommen diese häufiger vor, im enger gefassten arbeitsrechtlichen Bereich ist dagegen die Konsultation vorherrschend. In Italien fand makroökonomische tripartistische Konzertierung in den 1990er Jahren mehrmals statt. In arbeitsrechtlichen Fragen ist Konzertierung ein angestrebtes Ziel, das im Sozialen Pakt von 1998 schriftlich festgehalten wurde. In der Praxis steht dieses Verfahren jedoch nicht auf einer durchgängig stabilen Basis. Wie in Kapitel 4.4 gezeigt, kam es häufiger vor, dass die Konzertierung scheiterte und die Sozialpartner letztlich nur konsultiert wurden. Beide Länder grenzen sich daher von Schweden, Finnland und Österreich ab, in denen das Muster der Konzertierung für den Zeitraum der 1990er Jahre auf einer stabileren und breiteren Basis stand. Diese Gründe waren ausschlaggebend für die Einordnung Italiens und Luxemburgs in die Kategorie der Konsultation.

dern Ansätze zu einer Änderung dieser Situation zu erkennen. In Italien hat man begonnen, die Kontakte zwischen den in die Vorbereitung involvierten Regierungsstellen und dem Nationalen Wirtschafts- und Arbeitsrat zu intensivieren. Am Ende der Interviewphase der vorliegenden Untersuchung waren die befragten Sozialpartnerorganisationen jedoch noch unsicher, inwiefern sich dies künftig tatsächlich als funktionsfähiges Muster etablieren würde. In Luxemburg ist eine konsultative Rolle für den dortigen Wirtschafts- und Sozialrat zumindest in der Diskussion. Es bleibt abzuwarten, ob es in Zukunft tatsächlich zu konkreten Verfahrensänderungen kommen wird.

In Dänemark sind die nationalen Sozialpartner wie in Österreich, Schweden und Finnland sehr intensiv in die nationale EU-Entscheidungsvorbereitung eingebunden. Allerdings werden arbeitsrechtliche Angelegenheiten dort viel stärker als in Schweden *vollkommen ohne staatliche Beteiligung* (über Kollektivverträge) geregelt. Für Dänemark bedeutete die Ausweitung der EU-Kompetenzen auf arbeitsrechtlichem Gebiet somit eine qualitative Veränderung der Staat-Verbände-Beziehungen in diesem Politikfeld, die sich auch durch Konzertierung in der EU-Entscheidungsvorbereitung nicht ausgleichen lässt: Wo zuvor gesellschaftliche Selbstregulierung vorherrschend war, führt die Kompetenzverlagerung nach Europa dazu, dass staatliche Akteure in jedem Fall mit ins Spiel kommen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die am weitesten gehenden Veränderungen ließen sich an den Rändern der dieser Untersuchung zu Grunde liegenden Typologie feststellen. Einerseits ist autonome Sozialpartnerregulierung im europäischen Teil arbeitsrechtlicher Regulierung nur noch sehr eingeschränkt möglich.⁴⁰ Andererseits verringerten sich die Einflussmöglichkeiten der Sozialpartner in den Konsultationsländern. (In beiden Ländern, Italien und Luxemburg, war zum Abschluss der Untersuchung noch nicht absehbar, ob sich künftig tatsächlich eine regelmäßige Konsultationspraxis mit den Sozialpartnern im Vorfeld

40 Gänzlich unmöglich ist diese auch auf der europäischen Ebene nicht. Wie in der Einleitung beschrieben, ermöglicht das Maastrichter Sozialabkommen auch den Abschluss von Abkommen zwischen den EU-Sozialpartnern, ohne dass daraus eine Richtlinie wird. Sieht man von sektorspezifischen Vereinbarungen ab, ist ein solches Abkommen bisher erst zweimal – zur Telearbeit und zu arbeitsbedingtem Stress (vgl. AE 2002; Broughton 2004) – zu Stande gekommen. Dies geschah erst vor kurzem, so dass die Konsequenzen noch nicht absehbar sind. Bislang dominieren jedoch Richtlinien als Instrument arbeitsrechtlicher Regulierung auf der EU-Ebene.

von Ministerratsentscheidungen etablieren würde.) In den Ländern der mittleren Kategorie (Konzertierung) schuf man dagegen von Anfang an durch verstärkte Sozialpartnereinbindung in die EU-Entscheidungsvorbereitung einen Ausgleich für die Kompetenzverlagerung nach Europa. So konnte der Verlust an Einflusswegen für die Sozialpartner in Grenzen gehalten werden.

Ausblick auf die übrigen Mitgliedstaaten

Der einleitend beschriebene Kontext des Projektverbundes am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung ermöglicht es darüber hinaus zu überprüfen, welche Entwicklungstendenzen sich in den neun anderen Mitgliedstaaten erkennen lassen.⁴¹ Auf Basis von Experteninterviews⁴² konnten diese Länder ebenfalls in die Kategorien der Sozialpartnereinbindung eingeordnet werden. Für die nationale arbeitsrechtliche Regulierung ließen sich alle weiteren Länder außer Belgien als Konsultationsländer klassifizieren.

In Belgien sind die nationalen Sozialpartner für den arbeitsrechtlichen Bereich zentral. Ein von ihnen im Conseil National de Travail (CNT) ausgehandelter Kollektivvertrag ist ein gebräuchliches Rechtsetzungsinstrument, da den »conventions collective de travail« (im Gegensatz zu Dänemark oder Schweden) eine *erga-omnes*-Wirkung für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der belgischen Privatwirtschaft verliehen werden kann. Belgien kann daher der Kategorie der *ergänzenden Gesetzgebung* zugeordnet werden. Doch auch wenn die Regierung in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig wird, sind die Sozialpartner formell über den CNT involviert. In die nationale Vorbereitung des EU-Entscheidungsprozesses waren die belgischen Sozialpartner dagegen bis Ende der 1990er Jahre nur über informelle Kanäle eingebunden. Von diesem Zeitpunkt an begann man jedoch, sie regelmäßig zur Vorbereitung der belgischen Ratspositionen zu konsultieren. In Interviews wurde dies von Ministerialbeamten und Gewerkschaftsvertretern damit begründet, dass man aus Problemen der Vergangenheit gelernt habe. Mit der Änderung der Verfahrensweise sollte verhindert werden, dass die Sozialpartner Richtlinien, in deren Ausarbeitung sie nicht ausreichend einbezogen waren, im Umsetzungsprozess blockieren (Interviews B10: 334–346, B5:

41 Für eine ausführliche Darstellung vgl. Falkner et al. (2005).

42 Diese wurden von Miriam Hartlapp und Oliver Treib geführt.

517–548). An dieser Stelle zeigt sich eine wichtige Verbindung zwischen den beiden zentralen Forschungsfragen dieser Untersuchung.

In der Mehrzahl der Konsultationsländer bleibt die Situation für die Sozialpartner weitgehend gleich, das heißt sie werden auch bei der Vorbereitung des EU-Entscheidungsprozesses konsultiert. Ausnahmen stellen Spanien und Griechenland dar, wo die Sozialpartner in die nationale Vorbereitung des EU-Entscheidungsprozesses *nicht oder nur sehr unsystematisch* involviert sind. Von Seiten des spanischen Arbeitsministeriums wurde Anfang 2001 zwar die Absicht bekundet, Arbeitgeber und Gewerkschaften häufiger zu konsultieren, bevor der Rat der Arbeits- und Sozialminister in Brüssel tagt. Ähnlich wie in Luxemburg stand zum Abschluss der Interviewphase noch offen, inwiefern sich dies als künftige Praxis tatsächlich etablieren würde (Interview E2: 90–115).

Nach dem Gesamtüberblick über alle Länder lässt sich somit festhalten: Die gewichtigste Änderung zu Gunsten der staatlichen Akteure hat in Dänemark stattgefunden. Für die große Gruppe der Konsultationsländer bleibt die Situation weitgehend gleich, mit einer Tendenz zur leichten Schwächung der sozialpartnerschaftlichen Einbindung in einzelnen Fällen (die in einigen Beispielen jedoch wieder ausgeglichen wurde beziehungsweise wird dies diskutiert). In den Konzertierungsländern, in denen die Sozialpartner am meisten zu verlieren hatten, wurde zum Ausgleich für die Verlagerung von Kompetenzen nach Europa die Einbindung der Sozialpartner auch in die nationale EU-Entscheidungsvorbereitung gewährleistet.

5.4.2 Sozialpartner und die Richtlinienumsetzung

Die Ergebnisse für Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich, Luxemburg und Italien

Tabelle 5-12 vergleicht anhand der in Kapitel 2 vorgestellten Kategorien die Einbindung der Sozialpartner in die nationale arbeitsrechtliche Regulierung mit der Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung europäischer Sozialpolitikrichtlinien. Dabei wird unterschieden zwischen normalen Richtlinien und den Richtlinien zu Elternurlaub und Teilzeit, die über das EU-Sozialpartnerverfahren ausgehandelt wurden. Auch aus dieser Perspektive finden die auffälligsten Veränderungen an den Rändern der Typologie statt (graue Felder).

Tabelle 5-12 Umsetzungsphase: Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in ...

	... die nationale arbeitsrechtliche Regulierung	... die Umsetzung normaler arbeitsrechtl. Richtlinien	... die Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie	... die Umsetzung der Teilzeitrichtlinie
DK	Sozialpartner-autonomie	ergänzende Gesetzgebung	ergänzende Gesetzgebung wahrscheinlich	ergänzende Gesetzgebung
A	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung
FIN	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung
S	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung
I	Konsultation	Konsultation	Konzertierung gescheitert, dann Konsultation	Konzertierung gescheitert, dann Konsultation
LUX	Konsultation	Konsultation	Versuch ergänzender Gesetzgebung, dann Konzertierung	keine Umsetzung

☐ keine EU-induzierte Veränderung zwischen den Kategorien (Italien: Veränderung stark national bestimmt)

☒ EU-induzierte Veränderung zwischen den Kategorien

Erneut ist es der dänische Fall, in dem die einschneidendsten Entwicklungen zu verzeichnen sind. Wie erläutert, ist vor dem Hintergrund der älteren EuGH-Urteile eine *autonome Umsetzung europäischer Richtlinien durch die Sozialpartner* de facto unmöglich. Eine Umsetzung von Richtlinien per Kollektivverträge ist zwar nicht untersagt. Die vom EuGH dafür aufgestellten Bedingungen einer vollständigen Abdeckung der Arbeitnehmerschaft sind jedoch in der Praxis nicht erfüllbar – selbst in einem Land mit einem so hohen Organisations- und Abdeckungsgrad wie Dänemark. Dies zeigte die Fallstudie zur Arbeitszeitrichtlinie in Dänemark. Bessere Voraussetzungen für eine sehr weit gehende Abdeckung der Arbeitnehmerschaft als in diesem Fall sind in Dänemark kaum denkbar. Dennoch akzeptierte die Europäische Kommission die Umsetzung nicht. Faktisch kommt eine autonome Umsetzung von Richtlinien durch die Sozialpartner damit auch für künftige Richtlinien nicht mehr in Frage. Daher musste sich Dänemark für den Bereich der Richtlinienumsetzung in eine neue Kategorie, nämlich die der *ergänzenden Gesetzgebung*, einordnen.

In den Konzertierungsländern haben sich bisher keine starken Veränderungen zu Gunsten oder Ungunsten der Sozialpartner ergeben.⁴³ Weder fällt ihre Einbindung in die Umsetzung von Richtlinien im Vergleich zur nationalen arbeitsrechtlichen Regulierung zurück, noch wurden die in Kapitel 2.5 beschriebenen europäischen Anreize zu einer stärkeren Sozialpartnereinbindung aufgegriffen. In die Umsetzung der beiden EU-Sozialpartnerrichtlinien waren die nationalen Sozialpartner auf dieselbe Weise involviert, wie in die Umsetzung normaler Richtlinien oder die nationale arbeitsrechtliche Regulierung: per Konzertierung. Theoretisch wäre es auch in diesen Ländern denkbar gewesen, dass man das europäische Modell der ergänzenden Gesetzgebung aufgreift. Dies war aber nicht der Fall. Man sah in diesen Ländern keine Veranlassung, von dem etablierten nationalen Modell, in dem die Sozialpartner bereits intensiv eingebunden sind, abzuweichen.

Anders stellt sich die Situation in den Konsultationsländern dar. In diesen Ländern ist die Frage besonders interessant, ob die eingangs beschriebenen »weichen« Anreize in Richtung stärkerer Sozialpartnereinbindung, die von der europäischen Ebene ausgehen, auf Resonanz stoßen. Luxemburg und Italien sind nicht etwa Beispiele für Länder, in denen die Sozialpartner keine Rolle in der Politikformulierung spielen. Wie in den Länderkapiteln beschrieben, ist Konzertierung dort jedoch weniger weit verbreitet (Luxemburg) oder nicht auf einer so stabilen Basis (Italien) wie in Österreich, Dänemark und Schweden. Tabelle 5-12 zeigt: Wie erwartet, haben sich auf Grund der »weichen« Anreize *keine umfassenden Veränderungen* ergeben. Sie sind in den hier untersuchten Ländern aber auch *nicht ganz ohne Effekt* geblieben.

Ein deutliches Beispiel für den Versuch einer stärkeren Einbindung der Sozialpartner, der sich auf die europäischen Anreize zurückführen lässt, ist die Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie in Luxemburg (graues Feld). Da es sich bei der Elternurlaubsrichtlinie um eine Sozialpartnerrichtlinie handelte, entschloss sich die luxemburgische Regierung auch im Umsetzungsprozess zu einem besonderen Verfahren der Sozialpartnereinbindung (ausführlich Leiber 2003). Anstelle des

43 Wie erläutert, gilt für die Autonomie der Sozialpartner in Schweden *im Prinzip* Ähnliches wie für Dänemark. *Faktisch* wurde dieser Bereich von den europäischen arbeitsrechtlichen Richtlinien jedoch nur in einem einzigen Fall (Teilzeit) berührt und es ist auch nicht wahrscheinlich, dass dies künftig in einem umfassenden Ausmaß geschieht, da der Gegenstandsbereich der Sozialpartnerautonomie in Schweden deutlich enger gefasst ist als in Dänemark.

sonst üblichen Gesetzgebungsverfahren wurde versucht, die Richtlinienumsetzung auf ein bipartistisch durch die Sozialpartner ausgehandeltes Abkommen zu stützen. Wenn dies nicht an rechtlichen Problemen gescheitert wäre, hätte hier ein Sprung von *Konsultation* zu *ergänzender Gesetzgebung* stattgefunden.

Exkurs: Der Fall Elternurlaub in Luxemburg – Experiment mit neuem Sozialpartnerverfahren

Die Einbindung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in die Ausarbeitung eines Umsetzungsgesetzes erfolgt in Luxemburg, wie eingangs beschrieben, üblicherweise durch informelle Vorabkonsultation der Sozialpartner oder über die Gutachten der Kammern im laufenden Gesetzgebungsverfahren. In besonders wichtigen Bereichen kann es zu Konzertierung kommen, dies ist aber selten der Fall (Interview LUX10: 161–243). Für die Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie nahm man nun jedoch den Kollektivvertragscharakter der Richtlinie zum Anlass, den Sozialpartnern mehr Einfluss zu gewähren und das nationale Umsetzungsverfahren *nach dem europäischen Muster auf ein eigenständiges Abkommen* zwischen den größten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zu gründen. Das Ministerium legte also zunächst keinen eigenen Vorschlag vor, sondern überließ es den Sozialpartnern, sich untereinander auf eine Regelung zu einigen. Es ist den Sozialpartnern jedoch sehr schwer gefallen, zu diesem Thema eine Einigung zu erzielen (Interview LUX9: 573–625).

Die Verhandlungen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite stießen zudem rasch auf verfassungsrechtliche Probleme. Man musste feststellen, dass es für eine solche Vorgehensweise in Luxemburg noch keine rechtliche Grundlage gab, die es ermöglicht hätte, dem Sozialpartnerabkommen die notwendige Allgemeinverbindlichkeit für alle Arbeitnehmer zu verleihen. Daher schlug dieser Versuch fehl, die Gespräche wurden abgebrochen:

Da haben wir in Luxemburg auch versucht, zum Beispiel die Richtlinien für den Elternurlaub über Verhandlungen mit den Arbeitgebern umzusetzen. Und nicht über eine gesetzliche Regelung. Das ist uns aber aus formalen Gründen nicht gelungen, weil wir feststellten, dass das Kollektivvertragsrecht in Luxemburg eigentlich solche Abkommen, die nachher das ganze Land und alle Arbeitgeber umfassen, nicht vorsieht und dass wir deshalb auf verfassungsrechtliche Probleme gestoßen sind und das nicht umsetzen konnten.

(Interview LUX7: 204–258; vgl. auch Feyereisen 1998)

Nach diesem Scheitern verknüpfte man die Umsetzung mit den Verhandlungen über den Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung 1998, so dass die Vorlage

für die luxemburgische Elternurlaubsgesetzgebung schließlich im tripartistischen Koordinationsssausschuss ausgearbeitet wurde. Auch dies wurde von den Interviewpartnern noch als eine vergleichsweise starke, besondere Einbindung der Sozialpartner in die Umsetzung von Richtlinien betrachtet (Interviews LUX10: 161–243, LUX7: 204–258). Wäre die Richtlinie keine Sozialpartnerrichtlinie gewesen, so hätte statt der versuchten ergänzenden Gesetzgebung oder der erfolgten tripartistischen Konzertierung vermutlich lediglich eine Konsultation der Sozialpartner stattgefunden. Ob sich künftig eine Änderung der gesetzlichen Voraussetzungen für ergänzende Gesetzgebung in Luxemburg ergeben wird, ist noch offen. Über den Vorschlag, die entsprechenden Gesetzesanpassungen vorzunehmen, wurde zumindest diskutiert. Dieser Fall weist darauf hin, dass das auf EU-Ebene praktizierte Modell hier eine Vorbildwirkung entfaltet hat. Luxemburg hat entgegen seiner Tradition versucht, genau das Modell anzuwenden, das auch auf der europäischen Ebene praktiziert wird: ergänzende Gesetzgebung.

Italien ist der Mitgliedstaat, in dem die Sozialpartnerschaft sich während der 1990er Jahre stärker als in den anderen Ländern in einer besonderen Umbruch- und Entwicklungsphase befand. Hier trafen die weichen europäischen Anreize auf ein instabileres sozialpartnerschaftliches Interessenvermittlungssystem als dies in den anderen fünf Ländern der Fall war. Auch in Italien ließen sich vereinzelt von der EU-Ebene ausgehende Effekte feststellen. Bei der EU-Betriebsräte-richtlinie⁴⁴ wurde versucht, diese autonom durch die Sozialpartner per Kollektivabkommen umzusetzen. Wie in Kapitel 4.4.5 beschrieben, stellte sich hier ein ganz ähnliches Problem wie in Luxemburg. Es gab zwar den Willen, den Sozialpartnern die Umsetzung zu übertragen, wie es Artikel 137 (4) EGV vorsieht. Jedoch fehlten ebenfalls die rechtlichen Voraussetzungen, Kollektivabkommen eine Erga-omnes-Wirkung zu verleihen. Auch in diesem Fall fand also ein Experiment mit einem für diesen Bereich neuen Modell statt (Sozialpartnersonomie anstelle von Konsultation oder Konzertierung), das letztlich jedoch scheiterte.

Für die Umsetzung einiger der anderen hier untersuchten Richtlinien versuchte man in Italien (unabhängig davon, ob EU-Sozialpartnerrichtlinien oder

44 Diese gehört zwar nicht zur engeren Auswahl der in dieser Untersuchung analysierten Richtlinien. In den Interviews wurde jedoch auf sie als ein wichtiges Beispiel verwiesen.

nicht), das im »Weihnachtspakt« von 1998 schriftlich niedergelegte⁴⁵ Verfahren der verhandelten Gesetzgebung anzuwenden. Dies ist nicht allein dem europäischen Einfluss, sondern auch den nationalen Entwicklungen zuzuschreiben. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass *das Vorbild des europäischen Sozialpartnerverfahrens* einen *verstärkenden Effekt* hatte. Denn wie beschrieben, wird im Text des »Weihnachtspakts« von 1998 explizit auf das EU-Sozialpartnerverfahren zur Aushandlung von Richtlinien verwiesen. In den hier untersuchten Fällen ist es jedoch kein einziges Mal gelungen, die verhandelte Gesetzgebung tatsächlich zum Abschluss zu bringen. Damit bestätigte sich: Die sanften europäischen Impulse stießen zwar auf eine gewisse Resonanz, waren aber nicht stark genug, um tatsächliche Veränderungen hervorzurufen. Nach wie vor sind die *ausschlaggebenden Faktoren* für die Einbindung der Sozialpartner in italienische Politikgestaltung von nationaler Natur und stark vom situativen Interesse der jeweiligen Regierung sowie der Einigungsfähigkeit der fragmentierten Sozialpartnerorganisationen abhängig.

Insgesamt lässt sich somit festhalten: Die »weichen« europäischen Anreize via »best practice« haben keine durchschlagende Wirkung gezeigt, sind aber auch nicht ganz ohne Effekt geblieben. Die stärkste Veränderung (in Dänemark) wurde jedoch über einen zusätzlichen »harten« Mechanismus vermittelt, nämlich die Rechtszwänge der älteren EuGH-Urteile.

Ausblick auf die übrigen Mitgliedstaaten

In der Mehrzahl der anderen neun Mitgliedstaaten unterscheidet sich die vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in die nationale arbeitsrechtliche Regulierung nicht von der Einbindung in die Umsetzung normaler arbeitsrechtlicher Richtlinien. Außer in Belgien (ergänzende Gesetzgebung) werden die Sozialpartner in allen anderen Ländern in der Regel konsultiert. Dies ist auch bei der Umsetzung von Richtlinien der Fall. Für Frankreich und Griechenland lässt sich argumentieren, dass dort die ohnehin schon schwache Sozialpartnereinbindung bei der Umsetzung europäischer Richtlinien noch etwas schwächer ausfällt,

45 Das jedoch auch vorher in einigen Fällen bereits praktiziert wurde beziehungsweise es wurde versucht, es zu praktizieren.

da dort *häufig von Rechtsverordnungen oder Dekreten als Umsetzungsinstrument* Gebrauch gemacht wird. Dadurch wird den Sozialpartnern zusätzlich zu den vergleichsweise geringen Einflussmöglichkeiten auf die Regierung auch der parlamentarische Einflusskanal (im Sinne von Lobbying) genommen, da das Parlament an der Ausarbeitung und Verabschiedung dieser Umsetzungsmaßnahmen nicht beteiligt ist. Dies bedeutet einen weiteren kleinen Verlust an Einflussmöglichkeiten auf Seiten der Interessengruppen – von gering auf sehr gering.

Überblickt man die Umsetzungsprozesse der beiden EU-Sozialpartnerrichtlinien zu Elternurlaub und Teilzeitarbeit, so zeigten auch in den Konsultationsländern die europäischen Impulse für eine stärkere Sozialpartnereinbindung nur *in Einzelfällen eine gewisse Wirkung*. In Großbritannien führte die direkte Teilnahme an den europäischen Sozialpartnerverhandlungen zu einer Einflusssteigerung für die nationalen Sozialpartner, die bei der Umsetzung der Richtlinien über Elternurlaub und Teilzeitarbeit auch deutlich zu Tage trat. In beiden Fällen wurden der Arbeitgeberverband CBI und der Gewerkschaftsverband TUC von der Regierung stärker in die Erarbeitung eines Umsetzungsrechtsakts einbezogen als dies normalerweise der Fall ist. Zwar wurde das übliche Verfahren beibehalten, aber die informelle Abstimmung mit den beiden großen Verbänden gestaltete sich ungewöhnlich intensiv. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass CBI und TUC im Gegensatz zu den Ministerialbeamten unmittelbare Informationen über die Bedeutung der Richtlinienvorschriften besaßen. Dieser Wissensvorsprung sollte durch die engere Beteiligung für die Umsetzung nutzbar gemacht werden (Interview GB2: 358–366; vgl. auch Treib 2004: 202–208). Dass dieses privilegierte Wissen auch tatsächlich als zusätzliche Machtressource genutzt und in mehr Einfluss umgemünzt werden kann, verdeutlicht besonders die Umsetzung der Teilzeitarbeitsrichtlinie. Hier gelang es den Gewerkschaften, die Regierung unter Vorlage von Verhandlungsprotokollen davon zu überzeugen, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zwischen Voll- und Teilzeitarbeitnehmern auch auf arbeitnehmerähnliche Personen wie Heimarbeiter, Zeitarbeitnehmer oder freie Mitarbeiter ausgedehnt werden müsse (Interview GB6: 598–619; TUC 2000: 2–3; Taylor 2000). Die Regierung wollte den Geltungsbereich der Regelung zunächst auf Arbeitnehmer mit einem regulären Arbeitsvertrag beschränken, so wie dies bei allen übrigen gesetzlichen Vorschriften im Bereich des Arbeitsrechts traditionell der Fall war (Interview GB10: 177–203). Die Teilnahme am Sozialen Dialog führte also zu einer Steigerung der Machtressourcen der nationalen Verbände und gewährte ihnen eine ungewöhnlich starke Verhandlungsposition in den Abstimmungen mit der Regierung.

Bei der Umsetzung der Teilzeitarbeitsrichtlinie in Irland (ausführlich: Treib 2004: 231–236) führte die Tatsache, dass die Richtlinie auf einem europäischen Sozialpartnerabkommen basierte, dazu, dass das zuständige Department of Enterprise, Trade and Employment zur Vorbereitung der Umsetzung anders als bisher üblich eine *tripartistische Arbeitsgruppe* einrichtete, die aus Vertretern des Gewerkschaftsverbandes ICTU und des Arbeitgeberverbandes IBEC sowie einer Reihe verschiedener Ministerien zusammengesetzt war. Solche dreiseitigen Gespräche zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Vertretern des Staates stellten für Irland zwar insgesamt keine Neuerung dar, war doch seit den 1980er Jahren eine ganze Serie von tripartistischen nationalen Sozialpakten abgeschlossen worden (O'Donnell/Thomas 1998; Prondzynski 1999: 66–69; Dobbins 2000). Dennoch war es das erste Mal, dass zur Erarbeitung eines nationalen Gesetzes zur Umsetzung einer EU-Richtlinie im Bereich des Arbeitsrechts eine solche dreiseitige Arbeitsgruppe eingerichtet wurde. Bis dahin war es üblich gewesen, die beiden Sozialpartner zwar intensiv, aber getrennt voneinander zu konsultieren. Die Einrichtung einer dreiseitigen Arbeitsgruppe wurde von den zuständigen Beamten explizit damit begründet, dass die umzusetzende Richtlinie aus Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern auf der europäischen Ebene hervorgegangen sei und man diesem Umstand auch auf der nationalen Ebene durch eine noch intensivere Beteiligung der Sozialpartner Rechnung tragen wolle (Interview IRL4: 436–443).

In anderen Ländern wie Deutschland, den Niederlanden, Portugal, Frankreich oder Griechenland wurde der Tatsache, dass es sich bei Elternurlaub und Teilzeit um eine EU-Sozialpartnerrichtlinie handelte, dagegen keine Rechnung getragen. Im Fall der Elternurlaubsrichtlinie in Spanien haben sogar die Sozialpartner selbst die Umsetzung der Richtlinie auf der Basis eines Sozialpartnerabkommens abgelehnt (vgl. auch Hartlapp 2005). Nachdem auf europäischer Ebene mit der Elternurlaubsrichtlinie die erste EU-Sozialpartnerrichtlinie angenommen worden war, suchte die spanische Regierung aktiv den Kontakt zu den Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern. Die existierenden spanischen Elternurlaubsregelungen sahen bereits ein hohes Schutzniveau vor, so dass der Anpassungsbedarf gering war. Wissend, dass es in erster Linie darum gegangen wäre, über die unverbindlichen Standards zu verhandeln, schlug die Regierung beiden Seiten vor, zunächst autonom über die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht zu verhandeln (Interview E4: 607–621). Eine autonome Verhandlung der Richtlinie hätte also nicht nur die Position der Sozialpartner in EU-Fragen gestärkt, sondern auch dem Modell der Sozialpartnerentscheidung auf europäischer Ebene zu mehr

Popularität in Spanien verholten. Das Ministerium zeigte sich vor diesem Hintergrund erstaunt über das geringe Interesse der Sozialpartner an autonomen Kollektivverhandlungen (Interview E4: 618–623). Offensichtlich schätzte aber keine der beiden Seiten den erzielbaren Nutzen für ihre Klientel oder den Gewinn für die Stärkung der Sozialpartnerposition im Land höher ein als die potenziellen Konflikte über die Umsetzung der unverbindlichen Standards. Im später anlaufenden Umsetzungsprozess wurden die Sozialpartner zwar konsultiert, nahmen aber nicht direkt am Entwurf des Gesetzes teil (Interview E4: 842–852 und 1674–1688; Secretaria Confederal de la Mujer CCOO 1999). In diesem Fall führte der Anstoß der Regierung, die EU-Sozialpartnerrichtlinie auch per verhandelter Gesetzgebung umzusetzen, nicht zu verstärkter Einbindung der Sozialpartner, da sie selbst daran kein Interesse hatten.

Der Gesamtüberblick über alle 15 EU-Mitgliedstaaten bestätigt das bereits gewonnene Bild. Die »weichen« Europäisierungsanstöße zeigen in Einzelfällen eine gewisse, aber keine starke Wirkung. In Großbritannien konnten die nationalen Sozialpartner den in den EU-Sozialpartnerverhandlungen erlangten *Wissensvorsprung als Machtressource* nutzen. Das Beispiel der Elternurlaubsrichtlinie in Spanien verdeutlichte jedoch ebenso wie das Beispiel der italienischen Fallstudien, dass die Interessen der nationalen Akteure schwerer wiegen als das normative Leitbild der EU.

5.4.3 Weitere (potenzielle) Effekte der Europäisierung: Stabilisierung und Zentralisierung von Sozialpartnerschaft?

Neben den bereits im breiten Überblick vorgestellten Ergebnissen ließen sich in den untersuchten Fallstudien empirische Hinweise auf zwei weitere Effekte von Europäisierung auf nationale Interessenvermittlungssysteme feststellen, die in den hier untersuchten Fällen zwar nicht anhand von Verschiebungen zwischen den Kategorien der Sozialpartnereinbindung ablesbar, aber dennoch von Interesse sind. Zum einen betrifft dies die Wirkung der europäischen Sozialpolitik als *Stabilisierungsfaktor für die Erhaltung eines gewissen Maßes an Sozialpartnereinbindung* (beispielsweise nach einem Regierungswechsel zu einer Regierung, die dem Dialog mit den Sozialpartnern kein großes Gewicht einräumt).

In Österreich ließen sich seit Beginn des Jahres 2000 deutliche Veränderungen hinsichtlich der sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit feststellen, die auf

den Regierungswechsel hin zur FPÖ-ÖVP-Koalition zurückzuführen sind. Im Bereich der nationalen Gesetzgebung wurde das traditionell sehr intensive Konsultationsverfahren stark »zurückgestutzt« (Interview A4: 25–70). Man kann es in Österreich als eine Wirkung der europäischen Ebene betrachten, dass der Rückgang der Sozialpartnereinbindung dort, wo es sich um die Umsetzung europäischen Rechts handelte, abgefedert wurde. Von verschiedenen Interviewpartnern wurde bestätigt, dass in den Europafragen selbst nach dem Regierungswechsel von 1999 die Zusammenarbeit zwischen Regierung und den Sozialpartnern noch am ehesten funktioniert. Dies wurde ausdrücklich darauf zurückgeführt, dass die Europäische Kommission auf die Einbindung der Sozialpartner starken Wert legt (Interviews A1: 167–254, A2: 1743–1777). Der besondere Stellenwert, den Sozialpartner auf der europäischen Ebene erhalten, hatte hier also keinen verändernden, sondern einen bewahrenden Effekt auf deren nationale Stellung, wobei die als Vorbild gepriesene »best practice« Wirkung entfaltete. Die Beteiligung an den Entscheidungsprozessen auf der europäischen Ebene kann also für nationale Interessengruppen zu einem wichtigen Stabilitätsanker werden, wenn sie mit einer Regierung konfrontiert sind, die sie von den politischen Entscheidungen in der nationalen Arena ausschließt.

Ein anderer interessanter, wenn auch bislang nur potenzieller Effekt der europäischen auf die nationale Ebene ließ sich in Schweden (und in Ansätzen auch in Dänemark) beobachten. In mehreren Fällen war die schwedische Arbeitgeberorganisation SAF nicht dazu bereit, Richtlinien per Kollektivvertrag umzusetzen, da man dadurch eine Stärkung der zentralen Verhandlungsebene befürchtete, die den Zielen der Arbeitgeber zu einer stärkeren Dezentralisierung der Industriellen Beziehungen entgegenliefe. Der Wunsch, Abkommen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern weitgehend dezentralisiert, möglichst auf der Unternehmensebene abzuschließen, stand nicht in Einklang mit einem zentralen Abkommen zur einheitlichen Umsetzung einer EU-Richtlinie. Daher kam schließlich keine Einigung zur Umsetzung per Kollektivvertrag zu Stande. Auch wenn die nationalen Widerstände in diesem Fall stärker waren, entstand somit im Rahmen der EU-Sozialpolitik ein *Zentralisierungsimpuls*, der nicht nur die staatliche Ebene (vgl. beispielsweise Moravcsik 1994), sondern auch die Interessengruppen betrifft.

Von den konkreten Beispielen losgelöst lässt sich festhalten: Sozialpartnerabkommen benötigen einerseits eine Erga-omnes-Wirkung, um ein rechtmäßiges Instrument zur Umsetzung von Richtlinien zu sein, und sie erfordern andererseits die zentrale Koordinierung von Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern. Letzteres kann nationalen Dezentralisierungstrends potenziell entgegenwirken.

5.4.4 Resümee 2: Leicht harmonisierender Einfluss der EU-Sozialpolitik auf die nationalen Sozialpartner

Im Sinne einer Gesamteinschätzung der vorgefundenen Wandlungstendenzen in den einzelnen Ländern ist zunächst festzuhalten, dass keine revolutionären Veränderungen der nationalen Interessenvermittlungssysteme eintraten. Weder fand in einem Mitgliedsland ein vollständiger Wechsel von einer Kategorie in eine andere statt, noch kam es zu einer wirklichen Vereinheitlichung der nationalen Muster. Dieser Befund steht im Einklang mit der weit verbreiteten und theoretisch gut begründbaren Erwartung, dass nationale Institutionen vielfach ein sehr großes Beharrungsvermögen zeigen (siehe etwa Thelen/Steinmo 1992; Immergut 1998; Thelen 1999; Pierson 2000a) und dass die Einzelstaaten ihre jeweiligen Arrangements gegen supranationale Einflüsse zu verteidigen suchen (Duina 1997, 1999; Duina/Blithe 1999; Börzel 2000d; Knill 2001; Knill/Lenschow 1998, 2000a, 2001). Selbstverständlich sind aber auch Veränderungen unterhalb der Ebene von Systembrüchen⁴⁶ von Interesse, und in dieser Kategorie konnten einige spannende Entwicklungen ausgemacht werden.

Die Summe der in den untersuchten Mitgliedstaaten beobachteten Veränderungen ergibt eine *leicht konvergente Entwicklung* in Richtung eines moderat sozialpartnerschaftlichen Modells der Einbeziehung privater Interessen in die Gestaltung von Sozialpolitik.⁴⁷ Am einen Ende der Kategorisierung ist Typ E (Sozialpartnernautonomie; siehe Abbildung 2-2) für den Bereich der europäischen arbeitsrechtlichen Regulierung unmöglich geworden. In den mittleren Kategorien, den Konzertierungsländern und Belgien (ergänzende Gesetzgebung), ist die Situation (zumindest auf längere Sicht⁴⁸) überraschend stabil geblieben. Hier gingen den nationalen Sozialpartnern durch die Verlagerung von Regulierungskompetenzen nach Europa nur in geringem Ausmaß Beteiligungsmöglichkeiten verloren, da sie auch in die EU-Entscheidungsvorbereitung intensiv eingebunden werden. Die europäischen Anreize zu einer noch stärkeren Einbindung der Sozial-

46 Zu »critical junctures« versus inkrementellen Prozessen institutionellen Wandels siehe etwa Thelen (2003) und Pierson (2000b).

47 Die Konvergenz bezieht sich dabei nur auf die prozedurale Seite der eingangs erläuterten Korporatismusdefinition.

48 In Belgien erfolgte die verstärkte Einbindung der nationalen Sozialpartner in den EU-bezogenen Entscheidungsprozess wie gezeigt erst mit Verzögerung seit Ende der 1990er Jahre.

partner (beispielsweise ergänzende Gesetzgebung statt Konzertierung) wurden jedoch nicht aufgenommen. Auch in der großen Gruppe der Konsultationsländer ergaben sich in einigen Mitgliedstaaten keine Veränderungen (vor allem Deutschland, Niederlande, Portugal und Spanien). In wenigen Einzelfällen (beispielsweise Luxemburg/Elternurlaub, Italien/Europäische Betriebsräte) entfalteten die »weichen« europäischen Anreize im Sinne einer *Diffusion von »best practice«* in Ansätzen Wirkung – allerdings (bislang) ohne längerfristigen Bestand. Ähnliches gilt für die beschriebenen Stabilisierungsimpulse der EU-Sozialpolitik für die Sozialpartnerschaft in Österreich. Auch dort wurde das sozialpartnerschaftliche Rollenmodell der EU als ausschlaggebend dafür ausgewiesen, dass man auf nationaler Ebene einer »logic of appropriateness« (March/Olsen 1989, 1998) folgend – bezogen auf die untersuchten Fragen der EU-Sozialpolitik – nicht vom sozialpartnerschaftlichen Muster abwich. In anderen Fällen fiel die Sozialpartnereinbindung in die EU-Entscheidungsvorbereitung (zumindest zeitweise) geringer aus als in der nationalen arbeitsrechtlichen Regulierung. In Großbritannien ließen sich Ansätze dazu finden, dass die Stellung der Sozialpartner durch das EU-Sozialpartnerverfahren eine gewisse Aufwertung erfährt.

Insgesamt sind diese Entwicklungen nur leicht konvergent, weil weder ein einheitliches Modell entsteht noch sich alle Mitgliedstaaten in diese Richtung entwickeln. Soweit jedoch klare Veränderungstendenzen beziehungsweise -versuche absehbar sind, gehen diese im jeweiligen Land tendenziell in Richtung einer Form von Erga-omnes-Gesetzgebung wie sie im Prinzip seit Maastricht auch auf Ebene der EU-Sozialpolitik praktiziert wird. Damit ist gemeint, dass sozialpartnerschaftlich ausgehandelte Arbeitsrechtsstandards vom Staat (beziehungsweise vom EU-Ministerrat) allgemeinverbindlich gemacht werden, ohne inhaltliche Änderungen vorzunehmen. Für den untersuchten Bereich kann also von einem empirisch feststellbaren Trend in Richtung »convergence towards moderate diversity« (Falkner 2000c) gesprochen werden. Auch in der Interessenpolitik gibt es also »adaptation in national colors« (Green Cowles/Risse 2001), von identischen Ergebnissen kann keine Rede sein.

Der festgestellte Trend zur »leichten Konvergenz im Sinne moderater Divergenz« bezieht sich allerdings zunächst nur auf den Teil der europäisierten nationalen Sozialpolitik, in dem die Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung von EU-Richtlinien tätig werden. Es ist nicht auszuschließen, dass dieser Trend sich

(*ceteris paribus*) in Zukunft zumindest auch auf den anderen Teil staatlicher Sozialpolitik, der weiterhin rein nationaler Gestaltung unterliegt, ausdehnen könnte.⁴⁹ Die weitere Entwicklung hängt aber in hohem Maße davon ab, welchen (quantitativen und qualitativen) Stellenwert die auf der europäischen Ebene gestaltete gegenüber der rein nationalen Sozialpolitik in der Zukunft besitzen wird. Es wird also darauf ankommen, dass weiterhin verbindliche sozialpolitische EU-Richtlinien verabschiedet und vor allem EU-Sozialpartnerabkommen geschaffen werden. Dass rechtliche Mindeststandards in der EU-Sozialpolitik gänzlich beispielsweise durch die Offene Methode der Koordinierung abgelöst werden, zeichnet sich zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht ab (Falkner et al. 2005: Kapitel 3).

49 Dabei lassen institutionalistische Theorien weniger Veränderung erwarten als solche, die sich auf veränderte »opportunity structures« für rationale Akteure oder gar auf die Diffusionskraft von Leitbildern und Best-practice-Modellen beziehen.

Kapitel 6

Schlussbetrachtung: Die Paradoxie der EU-Sozialpolitik

Den Ausgangspunkt des Buches bildete die bemerkenswerte Weiterentwicklung, die Sozialpartnerschaft seit Beginn der 1990er Jahre auf der EU-Ebene erfahren hat. Dies zeigt sich zum einen an der besonderen Stellung der Sozialpartner in den europäischen Verträgen (beispielsweise gibt es die Möglichkeit, EU-Richtlinien auf der Basis eines Sozialpartnerabkommens auszuhandeln); zum anderen zählt dazu die Rolle als »Schlüssel für ein besseres Regieren« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002), die den Sozialpartnern in jüngeren Dokumenten der Europäischen Kommission ausdrücklich zugesprochen wird. Vor diesem Hintergrund wurden zwei zentrale Forschungsfragen untersucht: (1) Wie wirkt sich die Einbindung der Sozialpartner auf die Umsetzungsqualität europäischer Sozialpolitikrichtlinien aus? (2) Welche Veränderungen werden durch die inhaltliche und prozedurale Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik in den Staat-Verbände-Beziehungen der Mitgliedstaaten ausgelöst?

Mit der *ersten Forschungsfrage* knüpfte die Untersuchung an Studien zur Implementation europäischer Politiken an. Mit wenigen Ausnahmen konzentrierten sich bisherige Arbeiten zur EU-bezogenen Implementationsforschung meist auf einen Faktor zur Erklärung des Erfolges oder Misserfolges bei der Umsetzung von EU-Richtlinien, beispielsweise auf administrative Effizienz, den Misfit zwischen den EU-Vorgaben und nationalen Gegebenheiten oder die Anzahl der Vetopunkte. In der vorliegenden Untersuchung wurde stattdessen ein umfassenderes Analyseraster zu Grunde gelegt. Dieses berücksichtigte EU- und Länderfaktoren, wobei sowohl institutionelle als auch akteurbezogene Einflüsse auf die fristgerechte und korrekte Umsetzung von EU-Richtlinien in den Blick genommen wurden. Der Fokus war speziell darauf gerichtet zu untersuchen, welche Bedeutung die Sozialpartner für den Umsetzungsprozess haben und ob sich die Art ihrer Einbindung in die Politikformulierungs- und Umsetzungsphase auf die Transposition von EU-Richtlinien auswirkt. Dazu wurde eine Kategorisierung

der Sozialpartnereinbindung erarbeitet, die sowohl auf die Einbindung der Sozialpartner in die Politikformulierung (den EU-Entscheidungsprozess beziehungsweise seine nationale Vorbereitung) als auch auf die Umsetzung angewandt wurde. Diese Typologie wurde den in 36 empirischen Fallstudien erhobenen Daten zur pünktlichen und korrekten Umsetzung der Richtlinien gegenübergestellt. Daneben wurde in den Fallstudien auch die Relevanz anderer Faktoren für die fristgerechte und korrekte Umsetzung der Richtlinien untersucht. Als zentrale Ergebnisse dieses Teils der Analyse lassen sich festhalten:

Die EU-Sozialpolitikrichtlinien verursachten hohen Anpassungsbedarf. Dies betraf in einzelnen Fällen die Politikinhalte, insbesondere jedoch die Staat-Verbände-Beziehungen. Eigentlich stand zu erwarten, dass die EU-Sozialpolitik vor allem auf die skandinavischen Länder mit ihren weit entwickelten Wohlfahrtsstaaten nur geringfügige Effekte hat. In Bezug auf die materiellen Rechtsstandards fanden tatsächlich keine umwälzenden Reformen in den arbeitsrechtlichen Systemen statt. Dennoch verlangten die Richtlinien mehrmals bemerkenswerte Veränderungen im Niveau oder in Details vorhandener Regelungen. Als Beispiele sind die Neueinführung des Elternurlaubs in Luxemburg (vgl. dazu Leiber 2003) sowie die Anhebung des Schutzalters für Kinderarbeit in Dänemark zu nennen. Daneben musste der Mutterschutzurlaub in Schweden um zwei Wochen verlängert werden, um dem EU-Mindeststandard Genüge zu leisten. In mehreren Mitgliedstaaten gab es noch keinen individuellen Rechtsanspruch auf Elternurlaub für Väter. Die einschneidendste durch die Richtlinien hervorgerufene Veränderung betraf Dänemark (sowie in eingeschränktem Ausmaß Schweden), da die EU-Sozialpolitik dort nicht nur die Politikinhalte beeinflusste, sondern auch die Tradition autonomer arbeitsrechtlicher Regulierung durch die Sozialpartner.

Die EU-Sozialpolitik ist kein »Magnet nach unten«. Entgegen einigen Erwartungen fand eine Absenkung von Schutzstandards im Zuge der Umsetzung nur in einem von 36 Fällen statt. Gleichzeitig bestand in den untersuchten Fällen ein Umsetzungsdefizit. Mehr als die Hälfte der Fälle wurde nicht rechtzeitig umgesetzt und es fanden sich Verzögerungen von über sechs Jahren. Darüber hinaus waren 60 Prozent der ergriffenen Maßnahmen im ersten Umsetzungsanlauf in einzelnen Details oder wesentlichen Aspekten nicht richtlinienkonform. Insgesamt ließen sich also beachtliche Mängel bei der Rechtsbefolgung durch die Mitgliedstaaten beobachten.

Welches sind die Hauptidegebnisse zur Erklärung dieser Defizite? Zu einfache theoretische Erklärungen hielten nicht stand. Als unzureichend erwiesen sich Ansätze, die allein die Größe des Anpassungsbedarfs oder die Anzahl der Veto-

punkte zur Erklärung heranziehen. Von den EU-bezogenen Faktoren zeigte die effektive nationale Interessenvertretung die deutlichste Wirkung. Dies bezieht sich vor allem auf das gehäufte Auftreten von Inkorrektheiten in jenen Fällen, in denen Finnland, Österreich und Schweden zum Zeitpunkt der Richtlinienverabschiedung noch keine EU-Mitglieder waren. Den wesentlichen Beitrag zur Erklärung der vorgefundenen Umsetzungsdefizite leisteten jedoch länderbezogene Faktoren, insbesondere die *nationale Verarbeitung des Anpassungsbedarfs durch Regierungen und Verbände*. Regierungen standen dabei im Zentrum der Umsetzungsprozesse. Im Gegensatz zu auf der Misfit-Hypothese beruhenden Annahmen war ihr Verhalten dabei nicht lediglich auf die Verteidigung des nationalen Status quo ausgerichtet. Vor allem in den skandinavischen Ländern wurde die Umsetzung wesentlich dadurch bestimmt, dass die Regierungen der europäischen Rechtsbefolgung Priorität einräumten. Die Ergebnisse bestätigen damit eine besondere »nordische Compliance-Kultur«. Der italienische Fall wies darauf hin, dass *instabile Regierungen* kaum zur effektiven Einbindung der Sozialpartner und zur Sicherstellung erfolgreicher Umsetzung in der Lage sind.

Und welche Rolle spielten die Sozialpartner? Eine korporatistische Einbindung der Sozialpartner und eine erfolgreiche Richtlinienumsetzung müssen kein Gegensatz sein (Beispiele aus Skandinavien), können es aber sein (Beispiele aus Österreich). Sogar in Fällen, in denen die Sozialpartner »lediglich« konsultiert werden, kann es ihnen gelingen, Umsetzungsprozesse maßgeblich zu verzögern, insbesondere unter den Bedingungen instabiler Regierungen (Beispiele aus Italien). Die Sozialpartner erwiesen sich somit in einer beachtlichen Anzahl der Fälle als »powerful players«, die zur Verzögerung der Umsetzung beitrugen. Sie waren der häufigste Einzelfaktor, der eine verspätete Umsetzung mit verursachte. Der Einfluss der Sozialpartner hing aber weder systematisch von der Art ihrer Einbindung ab, noch war das Gleichgewicht zwischen der Sozialpartnereinbindung in die Politikformulierung und der Einbindung in die Umsetzung regelmäßig von Relevanz. Stattdessen bestätigte sich, dass die Sozialpartner als Akteure ohne formelle Vetomacht darauf angewiesen sind, Regierungen zu beeinflussen. Der jeweils erzielte Effekt hing somit nicht ausschließlich von ihrem Verhalten, sondern entscheidend von dem der Regierung ab. Hier schließt sich der Kreis zur Bedeutung der oben genannten Compliance-Priorität und Regierungsstabilität.

Für die Korrektheit machte eine starke Einbindung der Sozialpartner in die Umsetzung keinen Unterschied, da sie in den wenigsten Fällen auf Fehlumsetzung drängten oder Umsetzungsmängel verhinderten. Vorhandene Fehlumsetzungen lagen entweder in ihrem Interesse oder wurden nicht als zentral genug wahr-

genommen, um dagegen vorzugehen. Die in anderen Studien hervorgehobene Funktion von Interessengruppen als »Pull-Faktoren« (Börzel 2000d, 2003) der Richtlinienimplementation oder »whistle blowers« in Bezug auf die nachträgliche Durchsetzung des EU-Rechts – beispielsweise durch Beschwerden bei der Europäischen Kommission oder nationale Gerichtsverfahren – könnte in solchen Fällen an Bedeutung gewinnen, in denen ihre Kerninteressen durch eine Fehlumsetzung stärker betroffen sind. Doch zeigen die Resultate der vorliegenden Studie, dass eine Reihe nicht unwesentlicher Umsetzungsmängel von den Sozialpartnern ignoriert werden. *Eine starke Sozialpartnereinbindung sorgt nicht automatisch, sondern nur in besonderen Fällen für weniger Umsetzungsmängel oder deren schnellere Beseitigung.*

Im Hinblick auf eine mögliche Übertragbarkeit dieser Resultate auf andere Länder oder andere Politikbereiche ist anzumerken, dass es in den hier untersuchten Fällen außer der Regierung keine blockadefähigen Vetospieler gab. In anderen Ländern und Politikbereichen könnten institutionelle Vetospieler (wie beispielsweise der deutsche Bundesrat) wichtiger sein und damit die zentrale Bedeutung der Regierung relativieren. Eine höhere Anzahl institutioneller Vetospieler eröffnet zudem den Sozialpartnern mehr Ansatzpunkte zur Einflussnahme. Ihre Rolle als »powerful players«, die versuchen, die Auszahlungsmatrix anderer Akteure zu verschieben, könnte somit gestärkt werden. In einigen der hier untersuchten Fälle wurde zudem sichtbar, dass administrative Mängel zu Umsetzungsdefiziten beitragen können, auch wenn ebenfalls deutlich wurde, dass diese nicht zwangsläufig ein unüberwindliches Hindernis sein müssen (siehe Luxemburg und Italien), sondern dass wiederum die Compliance-Priorität der Regierung zu beachten ist. Denkbar ist jedoch, dass ein stärker ausgeprägtes administratives Defizit in anderen Ländern den Einfluss der Regierung weiter begrenzt.¹

Auf der Basis des erhobenen Datenmaterials wurde auch die Frage aufgeworfen, ob Sozialpartnereinbeziehung die Rechtsanwendung begünstigt, wie etwa von der Bottom-up-Schule der Implementationsforschung postuliert. Das hier vorgefundene Ergebnis ist, dass Rechtstexte, die aus Verhandlungen zwischen der Regierung und Interessenorganisationen hervorgehen, zu einer schlechteren Qualität der Rechtstexte führen können, da sich in ihnen komplizierte Kompromisse widerspiegeln. Dies nimmt der Forderung nach einer möglichst weit ge-

1 Für eine ausführliche Darstellung des Einflusses der hier untersuchten Faktoren im Vergleich aller sechs Richtlinien und Mitgliedstaaten der EU 15 vgl. Falkner et al. (2005).

henden Einbindung der betroffenen Interessenverbände (etwa auf der Basis von Konsultationen) nicht ihre generelle Plausibilität. Zusätzlich muss aber berücksichtigt werden, dass eine starke Einbindung der Sozialpartner im Hinblick auf die Anwendbarkeit von Rechtstexten zwei gegenläufige Effekte mit sich bringen kann: Sie erhöht die Adressatennähe, reduziert möglicherweise aber gleichzeitig die Qualität der Rechtstexte. Um diese Annahmen systematisch zu belegen, wären allerdings weitergehende Studien notwendig.

Wie lässt sich vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse bewerten, dass die Sozialpartner von der Kommission als »Schlüssel für ein besseres Regieren« begriffen werden? Der Sozialpartnereinfluss im Umsetzungsprozess wird vom Verhalten der Regierung kanalisiert. Legt eine Regierung beispielsweise großen Wert auf pünktliche Umsetzung, gelingt ihr diese auch gegen mögliche Widerstände der Sozialpartner. Möchte sie hingegen die Sozialpartner einbinden, steigt deren Einfluss- und Obstruktionspotenzial. In diesem Fall können sie Verzögerungen auslösen, wenngleich sie auch dann nicht der einzige relevante Faktor sind. Deshalb führen selbst Transpositionsprozesse, in denen die Sozialpartner an der Aushandlung der Umsetzungsmaßnahmen beteiligt sind, nicht systematisch zu Verzögerungen. Die Sozialpartner sind keine politischen Störfaktoren, aber auch nicht der alleinige Schlüssel für gute Politik. Mit Blick auf den Erfolg der europäischen Rechtsbefolgung empfiehlt sich für die Europäische Kommission daher die Strategie, neben der Einbindung von Interessengruppen und der Stärkung der Sozialpartnerschaft zugleich verstärkt auf verschiedene Instrumente der Rechtsdurchsetzung zurückzugreifen, um auf die nationalen Regierungen Druck hinsichtlich der fristgerechten und korrekten Umsetzung auszuüben. Dies gilt umso mehr, als diese sich in den hier untersuchten Fällen als weitgehend verantwortlich für die Umsetzungsqualität erwiesen.

Mit der *zweiten Forschungsfrage* schloss die Untersuchung an Forschungsliteratur zur Europäisierung nationaler Interessenvermittlungssysteme an. Es wurde untersucht, ob sich die seit Maastricht etablierte besondere Stellung der Sozialpartner in der EU-Sozialpolitik auch in den nationalen Staat-Sozialpartner-Beziehungen bemerkbar macht. Auch auf diese Forschungsfrage wurde die Typologie der Sozialpartnereinbindung angewandt, um die Europäisierungseffekte zu operationalisieren. Drei Aspekte standen im Zentrum der Analyse: Wurde die im EU-Vertrag vorgesehene Möglichkeit, die Umsetzung von EU-Richtlinien auf die Sozialpartner zu übertragen, auch in Mitgliedstaaten aufgegriffen, in denen die Sozialpartner normalerweise schwach sind? Nahmen die nationalen Sozial-

partner bei der Umsetzung von EU-Sozialpartnerrichtlinien eine stärkere Position gegenüber den staatlichen Akteuren ein als in der nationalen arbeitsrechtlichen Regulierung oder bei der Umsetzung von normalen Richtlinien? Inwiefern geht mit der Verlagerung von Regulierungskompetenzen auf die EU-Ebene eine Schwächung der Sozialpartner in den Mitgliedstaaten mit starker Sozialpartnerschaft einher? Ziel war bei der zweiten Forschungsfrage einerseits die empirische Aufarbeitung der (möglicherweise auf verschiedenen, teilweise gegenläufigen Effekten beruhenden) Wirkungsrichtung von Europäisierung auf nationale Staat-Verbände-Beziehungen in diesem für sozialpartnerschaftliche Interessenvermittlung zentralen Politikfeld. Andererseits konnte damit exemplarisch beobachtet werden, ob von den teilweise sehr sanften Europäisierungsimpulsen, die sich im Bereich des Soft Law und der Diffusion von »best practice« bewegen, eine Wirkung auf die Mitgliedstaaten zu erwarten ist. Als Kernergebnisse zur zweiten Forschungsfrage lassen sich festhalten:

Nationaler Korporatismus bleibt von der EU-Sozialpolitik nicht unberührt. Zwar haben sich für einen Teil der Mitgliedstaaten durch die beschriebenen Europäisierungsanstöße keine wesentlichen Veränderungen ergeben. Dort wurden entweder die Anreize für eine Stärkung der Sozialpartner nicht aufgenommen (Länder mit schwacher Sozialpartnereinbindung) oder die Kompetenzverluste durch eine intensive Einbindung der Sozialpartner in die nationale Vorbereitung von EU-Entscheidungen wurden zumindest weitgehend ausgeglichen (Länder mit starker Sozialpartnereinbindung). Dennoch ließen sich in einigen Ländern bemerkenswerte Effekte beobachten. Die einschneidendste Veränderung betraf dabei Dänemark sowie in weniger großem Ausmaß Schweden. Dort zeigte sich, dass für den europäisierten Bereich arbeitsrechtlicher Regulierung Sozialpartnerautonomie in der Umsetzung von Richtlinien faktisch unmöglich geworden ist und stattdessen zu (ergänzender) Gesetzgebung gegriffen werden muss. *Paradoxerweise schwächte die EU-Sozialpolitik, in der die Sozialpartnerschaft deutlich stärker geworden ist, die dänischen Sozialpartner.*

Nun kann man einerseits argumentieren, dass ergänzende Gesetzgebung die Wirkungskraft assoziativer Demokratie sogar erhöht: Die Interessengruppen entlasten den Staat und bringen ihr Spezialwissen ein, gleichzeitig profitieren alle Adressaten von der Regelung, auch wenn sie keine Mitglieder der Verbände sind. Kritisch gesehen, kann man die Entwicklungen aber auch als (zu) weit reichenden Eingriff des EU-Rechts in (gut funktionierende) nationale Modelle betrachten, der zudem auf legalistischen Argumenten beruht. Denn wie beschrieben konnten in Dänemark selbst nach angestrengter Suche keine Arbeitnehmer ge-

funden werden, die eine Unterschreitung der Schutzstandards beklagt hätten. Die Furcht vor solchen unintendierten Folgen der Vergemeinschaftung der EU-Sozialpolitik könnte in Zukunft dazu beitragen, dass in den beiden skandinavischen Ländern vom Instrument der (durch den EuGH justiziablen) EU-Richtlinie weiter Abstand genommen wird. Schon jetzt scheint das nicht justiziable Verfahren der Offenen Methode der Koordinierung in diesem Bereich stark an Bedeutung zu gewinnen.²

In den meisten anderen Ländern haben die »weichen« Europäisierungsimpulse nur in wenigen Einzelfällen eine Wirkung gezeigt, die dann aber eine stärkere Einbindung der Sozialpartner beförderte. Beispielsweise bemühte sich die luxemburgische Regierung, die nationalen Sozialpartner nach Vorbild des europäischen Sozialpartnerverfahrens (ergänzende Gesetzgebung) einzubeziehen. Daneben wurden Hinweise auf einen gewissen *Stabilisierungseffekt* für die nationale Sozialpartnereinbindung in Österreich für jene arbeitsrechtliche Regulierung aufgezeigt, die von der EU-Ebene stammt. Unterhalb der Schwelle einer umfassenden »best practice diffusion« des europäischen Modells ließ sich insgesamt eine *leicht konvergente Entwicklung* mit einer Schwächung am einen Ende und leichten Anzeichen für eine Stärkung der Sozialpartner hin zu ergänzender Gesetzgebung und Konzertierung am anderen Ende sowie in der Mitte der in Kapitel 3 entwickelten Typologie beobachten.

Als wichtige *allgemeine Resultate* dieser Untersuchung lassen sich somit anführen, dass EU-Sozialpolitik nicht zu einer Absenkung von Standards auf ein Minimum führt, und dass von Soft Law nur in begrenztem Umfang Veränderungen zu erwarten sind. Am österreichischen Fall zeigte sich, dass Europäisierung Wandel in den Mitgliedstaaten nicht nur anstoßen kann, sondern auch endogenen Veränderungen entgegenzuwirken vermag. In theoretischer Hinsicht ist von Bedeutung, dass die aufgezeigten Befunde nicht ausschließlich durch rein rationales Interessenkalkül von Akteuren zu erklären sind, sondern teilweise einer »logic of appropriateness« (March/Olsen 1989, 1998) folgten. Dies wurde zum einen an der besonderen skandinavischen Gesetzestreue deutlich, hinter der kulturelle Bedingungen zu vermuten sind (ausführlich dazu Falkner et al. 2005). Daneben

2 Nicht umsonst hat der dänische Gewerkschaftsdachverband LO 2003 einen Vorschlag beschlossen, der auf den Ausbau autonomer Sozialpartnerverhandlungen im EU-Arbeitsrecht zielt. Darin wird empfohlen, am dänischen Vorbild orientiert Verfahren und Maßnahmen auszubauen, welche die Anwendung und den Vollzug dieser autonomen Abkommen verbessern würden (beispielsweise über EU-Schlichtungsverfahren; vgl. LO 2003).

kam diese Logik ebenfalls in jenen beschriebenen Beispielen (Elternurlaubsrichtlinie in Luxemburg, Betriebsräterichtlinie in Italien, Stabilisierungseffekte in Österreich) zum Tragen, in denen bestimmte Muster der Sozialpartnereinbindung auf der nationalen Ebene ausdrücklich deshalb gewählt wurden, da sie gemessen am EU-Vorbild als die »angemessene« Form der Sozialpartnerbeteiligung angesehen wurden.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus diesen Resultaten für die künftige Rolle der EU-Sozialpolitik und der nationalen Sozialpartner im EU-Mehrebenensystem? Hier lässt sich ein deutliches Spannungsverhältnis zwischen einer möglichst autonomieschonenden und einer effektiven Politikgestaltung (Scharpf 1994) ausmachen. Will man künftig negative Effekte auf nationale Traditionen der Sozialpartnerrichtlinien vermeiden, müsste man von dem Instrument der (Sozialpartner-)Richtlinie, das für alle Arbeitnehmer gleichermaßen verbindliche Rechtsstandards schafft, abweichen und stattdessen zu »weichen« Instrumenten greifen, die auf EU-Ebene ohnehin zunehmend an Bedeutung gewinnen. Dazu zählt vor allem die Offene Methode der Koordinierung, die verstärkt auf Benchmarking, Monitoring und Soft Law setzt. Diese Form der Politik ist sicher autonomieschonend, riskiert aber die Einheitlichkeit der Standards aufzugeben. In der Tat lässt sich ein Trend zur Stärkung solcher Mittel auch in der derzeitigen Diskussion um die Zukunft des Sozialen Dialogs erkennen. Wie die Sozialpolitik selbst, bewegt sich auch die EU-Sozialpartnerschaft in Richtung eines stärkeren Voluntarismus (Streeck 1995a). Denn einerseits ist eine gewisse Stagnation der EU-Sozialpartnerrichtlinien zu verzeichnen, was sich beispielsweise am Scheitern der Sozialpartnerverhandlungen zur Leiharbeitsrichtlinie und bei der Revision der Arbeitszeitrichtlinie zeigte. Andererseits wurden zu den Themen Telearbeit und arbeitsbedingter Stress Abkommen geschlossen, welche die Sozialpartner selbst implementieren und die nicht über eine Richtlinie für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbindlich gemacht werden (AE 2002; Broughton 2004). Die Stellungnahme der Sozialpartner zum Europäischen Rat von Laeken (EGB et al. 2001) kann von Seiten der Sozialpartner selbst als eine Trendwende hin zu mehr Autonomie betrachtet werden. In ihrer Mitteilung über die Zukunft des Sozialen Dialogs schlägt die Kommission in Anknüpfung daran vor, auch in diesem Bereich noch mehr Elemente des Monitoring und Benchmarking anzuwenden (EuroAS 2002; Broughton 2002). In den EU-Verfassungsentswurf wurde zudem ein Abschnitt eingefügt, der auf die Anerkennung der Sozialpartner abzielt, der aber ausdrücklich die Wahrung ihrer Autonomie fest-

schreibt. Welche Rolle arbeitsrechtliche (Sozialpartner-)Richtlinien auf der europäischen Ebene künftig spielen werden, ist zum momentanen Zeitpunkt noch offen. Ob mit den anderen genannten Instrumenten in den Mitgliedstaaten eine Wirkung erzielt werden kann, ist in der Forschungsliteratur derzeit noch umstritten. Die empirischen Beobachtungen der Effekte »weicher« Europäisierungsanstöße in dieser Arbeit vermitteln diesbezüglich kein optimistisch stimmendes Bild.

Den Sozialpartnern in Dänemark kommen die Entwicklungen auf EU-Ebene in Richtung mehr Autonomie entgegen und sie wirken auch selbst aktiv darauf hin, beispielsweise indem der dänische Gewerkschaftsdachverband LO empfiehlt, am dänischen Vorbild orientiert Vollzugsmaßnahmen für die autonomen EU-Sozialpartnerabkommen auszubauen. Diese Vorschläge setzen vorausschauend am Schwachpunkt der »autonomen Sozialpartnerschaft« in der EU an. Denn die autonom umzusetzenden Abkommen zur Telearbeit oder zum arbeitsbedingten Stress sind noch schwieriger zu implementieren als »normale« Richtlinien, da Instrumente der Rechtsdurchsetzung über den EuGH oder nationale Vollzugsbehörden nicht greifen.

Vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung ist allerdings danach zu fragen, ob sich das Dänische oder Schwedische Modell für eine Übertragung auf die gesamte EU tatsächlich eignet, denn es beruht auf der skandinavischen Rahmenbedingung (zumindest vergleichsweise) starker Sozialpartner mit einem hohen Organisationsgrad. Diese Voraussetzungen sind in vielen Mitgliedstaaten der EU 15 nicht gegeben und mit den Beitrittsländern aus Mittel- und Osteuropa sind zahlreiche Länder hinzugekommen, in denen Sozialpartnerschaft, wenn überhaupt, dann meist nur tripartistisch (unter Aufsicht des Staates) funktioniert. Sozialpartnerautonomie spielt dort kaum eine Rolle und der Organisationsgrad der Gewerkschaften, vor allem jedoch der Arbeitgeber, ist nur gering (zu Hintergründen vgl. Kohl/Platzer 2003). Die Wahrscheinlichkeit einer effektiven Umsetzung der freiwilligen Sozialpartnervereinbarungen wird dadurch nicht gerade erleichtert.

Es bleibt also künftig ein Dilemma bestehen: Für eine effektive Durchsetzung sozialpolitischer Rechtsstandards in der EU der 25 (und mehr) Mitgliedstaaten – darunter einige mit vergleichsweise schwachen Sozialpartnern – wären rechtsverbindliche EU-Richtlinien gegenüber freiwilligen Sozialpartnervereinbarungen von Vorteil. Deren Zustandekommen wird aber gleichzeitig nach der Osterweiterung weniger wahrscheinlich. Denn in einer erweiterten EU mit ihren noch differenzierteren Interessenlagen wird die Einigung auf neue Sozialstandards er-

schwert, womit auch der für die Einigung der Sozialpartner zentrale »shadow of law« (Bercusson 1992: 185) an Gewicht verliert. Diese Entwicklungen weisen darauf hin, dass die Verbindung von »community« und »autonomy« – in diesem Fall bezogen auf die Sozialpartner – noch schwieriger herzustellen ist, als bislang schon angenommen.

Literatur

- Adam, Georg, 2002: *Night Work Legislation Applies to Both Women and Men*. EIROnline Document AT0207204F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/07/feature/AT0207204F.html>>
- , 2003: *Government Challenges Social Partnership*. EIROnline Document AT0305202F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2003/05/feature/AT0305202F.html>>
- Adinolfi, Adelina, 1988: The Implementation of Social Policy Directives through Collective Agreements? In: *Common Market Law Review* 25, 291–316.
- AE (Agence Europe), 2002: Framework Agreement on Telework Signed by European »Social Partners«. In: *Agence Europe* No. 8256, 15.
- Ahlberg, Kerstin, 1998: *Government Proposes Law on Leave for Urgent Family Reasons*. EIROnline Document SE9803176N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/about/1998/03/inbrief/SE9803176N.html>>
- Alacevich, Franca/Luigi Burroni, 1999: The Institutional Framework and Recent Developments in Italy. In: Institut des Sciences de Travail (Hrsg.), *The Institutional Framework and the Processes of Collective Bargaining within the 15 Member States of the European Union*. Louvain-la-Neuve: Institut des Sciences de Travail, 86–92.
- Andersen, Søren Kaj, 2003: *EU og det nordiske spil om lov og aftale: de nordiske lande og de europæiske aftaler/direktiver om deltid og tidsbegrænset ansættelse*. SALTSA Report No. 2. Stockholm: National Institute for Working Life.
- Anderson, Karen, 2001: Sweden: Retreat from Exceptionalism. In: Eleanor E. Zeff/Ellen B. Pirro (Hrsg.), *The European Union and the Member States: Cooperation, Coordination, and Compromise*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 285–304.
- Arter, David, 1987: *Politics and Policy-Making in Finland*. Sussex: Wheatsheaf.
- , 1999: Finland. In: Robert Elgie (Hrsg.), *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 48–66.
- Auffermann, Burkhard, 2003: Das politische System Finnlands. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. 3. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 187–223.

- Baccaro, Lucio, 2002: *What is Dead and what is Alive in the Theory of Corporatism*. Discussion Paper 143. Decent Work Research Programme, International Institute for Labour Studies. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Barnard, Catherine, 2002: The Social Partners and the Governance Agenda. In: *European Law Journal* 8, 80–101.
- Bercusson, Brian, 1992: Maastricht: A Fundamental Change in European Labour Law. In: *Industrial Relations Journal* 23, 177–190.
- Berg, Annika, 2000a: *Government Backs Down on Expected Working Time Reduction Legislation*. EIROnline Document SE0011173F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/11/feature/SE0011173F.html>>
- , 2000b: *Governmental Group Sceptical over Compulsory Working Time Cuts*. EIROnline Document SE0004139F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/04/features/se0004139F.html>>
- , 2001a: *Government Proposes Legislation to Implement EU Directives on Part-time and Fixed-term Work*. EIROnline Document SE0106104N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/about/2001/06/inbrief/SE0106104N.html>>
- , 2001b: *Merger Creates Confederation of Swedish Enterprise*. EIROnline Document SE0105199N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/05/inbrief/SE0105199N.html>>
- , 2001c: *Working Time Legislation to be Examined Again*. EIROnline Document SE0101176N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/01/inbrief/SE0101176N.html>>
- , 2002a: *Committee Proposes Five More Days of Leave*. EIROnline Document SE0206105F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/06/feature/SE0206105F.html>>
- , 2002b: *EU Directives on Part-time and Fixed-term Work Implemented*. EIROnline SE0208102N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/08/inbrief/SE0208102N.html>>
- Bergmann-Winberg, Marie-Louise von, 2000: Finnland – Regionale Verwaltungsstrukturen im Umbruch. In: Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2000: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, 133–157.
- Beyers, Jan, 2002: Gaining and Seeking Access: The European Adaptation of Domestic Interest Associations. In: *European Journal of Political Research* 41, 585–612.
- Biagi, Marco, 1998: Italy. In: Roger Blanpain (Hrsg.), *Labour Law and Industrial Relations in the European Union*. Bulletin of Comparative Labour Relations 32. Den Haag: Kluwer, 103–111.
- Bichler, Marc, 1995: The Case of Luxembourg. In: Spyros A. Pappas (Hrsg.), *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 359–373.

- Biering, Peter, 2000: The Application of EU Law in Denmark: 1986 to 2000. In: *Common Market Law Review* 37, 925–969.
- Bilous, Alexandre, 1998: Italie. 35 Heures: Une Réduction en Trompe-l'œil? In: *Chronique Internationale de l'IREs* 54(Septembre), 1–7.
 <<http://www.ires-fr.org/files/publicat/chroint.htm#54>>
- Blanke, Thomas, 1999: European Works Councils as an Institution of European Employee Information and Consultation: Overview of Typical Features of National Transposition Provisions, Outstanding Legal Questions and Demands for Amendments of Directive 94/45/EC. In: *Transfer* 5, 366–383.
- Blanpain, Roger (Hrsg.), 1998: *Labour Law and Industrial Relations in the European Union*. Bulletin of Comparative Labour Relations 32. Den Haag: Kluwer.
- Blanpain, Roger/Eberhard Köhler/Jacques Rojot (Hrsg.), 1997: *Legal and Contractual Limitations to Working Time in the European Union*. 2. Auflage. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Leuven: Peeters Press.
- Börzel, Tanja A., 1999: Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain. In: *Journal of Common Market Studies* 37, 573–596.
- , 2000a: Europäisierung und Innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41, 225–250.
- , 2000b: 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.
- , 2000c: *Private Actors on the Rise? The Role of Non-State Actors in Compliance with International Institutions*. Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter 1999/1. Bonn: Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter.
- , 2000d: Why There Is No »Southern Problem«: On Environmental Leaders and Laggards in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 7, 141–162.
- , 2001: *Non-Compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artifact?* Konferenzpapier. ECSA Seventh Biennial International Conference, Madison, WI, 31.5.–2.6. 2001.
- , 2002: *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 2003: *Environmental Leaders and Laggards in Europe. Why there is (not) a »Southern Problem«*. Aldershot: Ashgate.
- , 2005: How the European Union Interacts with Its Member States. In: Simon Bulmer/Christian Lequesne (Hrsg.), *Member States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, im Erscheinen.
- Börzel, Tanja A./Thomas Risse, 2000: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. In: *European Integration Online Papers* 4(15).
 <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>>
- Bossaert, Danielle, 2003: Luxembourg: Flexible and Pragmatic Adaptation. In: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hrsg.), *Fifteen into One: The European Union and Its Member States*. Manchester: Manchester University Press, 298–314.

- Brill, Klaus, 1999: Parlament warnt vor neuer politischer Terrorwelle. In: *Süddeutsche Zeitung*, 23.8.1999, 8.
- Broughton, Andrea, 2002: *Commission Issues Communication on Social Dialogue*. EIROnline Document EU0208203F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/08/feature/EU0208203F.html>>
- , 2004: *Social Partners Sign Work-related Stress Agreement*. EIROnline Document EU0410206F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/10/feature/eu0410206f.html>>
- Bruun, Niklas, 2000: The Challenges of Europeanisation and Globalisation in the Field of Labour Relations: The Nordic Case. In: Jo Shaw (Hrsg.), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*. Oxford: Hart, 103–117.
- , 2002: *Die Autonomie von Tarifverträgen*. Konferenzpapier. VII European Regional Congress of the International Society for Labour Law and Social Security, Stockholm, 4.–6.9. 2002.
- Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, 1999: *AK aktuell* Nr. 2, Jänner. Wien: Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte.
- Buschak, Willi, 1996: Transposition of the EWC-Directive into National Law. In: Emilio Gagliolo/Reiner Hoffmann (Hrsg.), *European Trade Union Yearbook 1995*. Brussels: European Trade Union Institute, 95–108.
- Cananea, Giancinto della, 2000: Italy. In: Hussein Kassim/B. Guy Peters/Vincent Wright (Hrsg.), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press, 99–113.
- Caporaso, James/Joseph Jupille, 2001: The Europeanization of Gender Equality Policy and Domestic Structural Change. In: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 21–43.
- Centro di Studi Economici Sociali e Sindacali, 1997a: *The Government Crisis and the Reaction of the Social Partners*. EIROnline Document IT9710136N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://eiro.eurofound.ie/1997/10/inbrief/IT9710136N.html>>
- , 1997b: *Government Proposes Reducing the Working Week to 35 Hours*. EIROnline Document IT9710133N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/about/1997/10/inbrief/IT9710133N.html>>
- Christiansen, Peter Munk/Asbjørn Sonne Nørgaard/Niels Christian Sidenius, 2001: Verbände und Korporatismus auf Dänisch. In: Werner Reutter/Peter Rütters (Hrsg.), *Verbände und Verbandssysteme*. Opladen: Leske + Budrich, 51–74.
- Ciavarini Azzi, Giuseppe (Hrsg.), 1985: *L'application du droit communautaire par les états membres*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- , 1988: What Is this New Research into the Implementation of Community Legislation Bringing Us? In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies*

- Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 1: *Comparative Syntheses*. London: Sage, 190–201.
- , 2000: The Slow March of European Legislation: The Implementation of Directives. In: Karlheinz Neunreither/Antje Wiener (Hrsg.), *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 52–67.
- Clauwaert, Stefan/Sabine Harger, 2000: *Analysis of the Implementation of the Parental Leave Directive in the EU Member States*. Brussels: European Trade Union Institute.
- Collins, Helen, 1994: *The EU Pregnancy Directive: A Guide for Human Resource Managers*. Oxford: Blackwell.
- Commission des Communautés Européennes, 2002a: *Dix-neuvième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2001)*. COM(2002) 324. Bruxelles: Commission des Communautés Européennes (28.6.2002).
- , 2002b: *Rapport des Services de la Commission sur la Mise en Œuvre de la Directive 97/81/CE, du Conseil du 17 Décembre 1997, concernant l'Accord-cadre sur le Travail a Temps Partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et le CES (version intérim)*. Bruxelles: Commission des Communautés Européennes (28.5.2002).
- Commission Européenne, Secrétariat général, 2001: *Rapport sur l'application du droit communautaire par les États membres sur le contrôle de celle-ci par la Commission, contenant des recommandations en vue de les améliorer du point de vue de la gouvernance démocratique européenne*. Bruxelles: Commission des Communautés Européennes (25.7.2001). <http://europa.eu.int/comm/governance/areas/studies/index_en.htm>
- Compston, Hugh/Per Kongshøj Madsen, 2001: Conceptual Innovation and Public Policy: Unemployment and Paid Leave Schemes in Denmark. In: *Journal of European Social Policy* 11, 117–132.
- Conant, Lisa, 2001: Europeanization and the Courts: Variable Patterns of Adaptation among National Judiciaries. In: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca/London: Cornell University Press, 97–115.
- Czada, Roland, 1994: Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 37–64.
- Daintith, Terence (Hrsg.), 1995: *Implementing EC Law in the United Kingdom: Structures For Indirect Rule*. Chichester: Wiley.
- Damgaard, Erik, 2000: Denmark: The Life and Death of Government Coalitions. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 231–263.
- Degener, Ursula, 2000a: Der dänische Landsting – nur von historischem Interesse? In: Gisela Riescher/Sabine Ruß/Christoph M. Haas (Hrsg.), *Zweite Kammern*. München: Oldenbourg, 337–352.
- , 2000b: Die Abschaffung des Zweikammerreichstags in Schweden. In: Gisela Riescher/Sabine Ruß/Christoph M. Haas (Hrsg.), *Zweite Kammern*. München: R. Oldenbourg, 353–367.

- Demmke, Christoph, 1994: *Die Implementation von EG-Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten: Umsetzung und Vollzug der Trinkwasserrichtlinie*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1998: Nationale Verwaltung und europäische Umweltpolitik – die Umsetzung und der Vollzug von EG-Umweltrecht. In: Christoph Demmke (Hrsg.), *Europäische Umweltpolitik und nationale Verwaltungen: Rolle und Aufgaben nationaler Verwaltungen im Entscheidungsprozeß*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 85–127.
- Dobbins, Tony, 2000: *Irish Social Partners Endorse New National Agreement*. EIROnline Document IE003149F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://eiro.eurofound.ie/2000/03/feature/IE003149F.html>>
- Dølvik, Jon Erik, 1997: *Redrawing the Boundaries of Solidarity? ETUC, Social Dialogue and the Europeanisation of Trade Unions in the 1990s*, ARENA Report 5/97. Oslo: Advanced Research on the Europeanization of the Nation-State.
- Dølvik, Jon Erik/Andrew Martin, 2000: A Spanner in the Works and Oil on Troubled Waters: Divergent Fates of Social Pacts in Sweden and Norway. In: Giuseppe Fajertag/Philippe Pochet (Hrsg.), *Social Pacts in Europe*. Brussels: ETUI, 279–319.
- Due, Jesper/Jørgen Steen Madsen/Nicolai Lubanski, 2000: Nordic Labour Relations: Between National Autonomy and EU Integration. In: Reiner Hoffmann/Otto Jacobi/Berndt Keller/Manfred Weiss (Hrsg.), *Transnational Industrial Relations in Europe*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 149–176.
- 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 99.1.2004. Brussels: European Trade Union Institute. <<http://www.etuc.org/etui/publications/DWP/Dürmeier2.PDF>>
- Duverger, Maurice, 1980: A New Political System Model: Semi-Presidential Government. In: *European Journal of Political Research* 8, 165–187.
- Ebbinghaus, Bernhard/Anke Hassel, 1999: *Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States*. MPIfG Discussion Paper 99/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- , 2000: Striking Deals: The Role of Concertation in the Reform of the Welfare State. In: *Journal of European Public Policy* 7, 44–62.
- 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*. 2. Auflage. Oxford: Blackwell, 1–54.
- EGB/UNICE/CEEP, 2001: Gemeinsamer Beitrag der Sozialpartner zum Europäischen Rat von Laeken, 13. Dezember 2001 (inoffizielle Übersetzung). <http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_dialogue/docs/laeken01_de.pdf>

- Eichener, Volker/Helmut Voelzkow (Hrsg.), 1994: *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis.
- EIRR (European Industrial Relations Review), 1991a: European Parliament Reinforces Working Time Directive. In: *European Industrial Relations Review* No. 206, 2.
- , 1991b: Social and Labour Affairs Council. In: *European Industrial Relations Review* No. 214, 2.
- , 1993: Council Adopts Working Time Directive. In: *European Industrial Relations Review* No. 239, 2.
- , 1995: Parental Leave in Europe. In: *European Industrial Relations Review* No. 262, 14–23.
- , 1997a: New Law on Working Time. In: *European Industrial Relations Review* No. 281, 19.
- , 1997b: Social Partners Agree on Working Time Law Reform. In: *European Industrial Relations Review* No. 278, 4.
- , 1998: Relaxation of Women's Nightwork Ban. In: *European Industrial Relations Review* No. 288, 4.
- , 2000a: Dispute over Transposition of Working Time Directive. In: *European Industrial Relations Review* No. 315, 4.
- , 2000b: Part-time Work Decree Finalised. In: *European Industrial Relations Review* No. 314, 8–9.
- , 2000c: Part-time Work Decree Proposed. In: *European Industrial Relations Review* No. 313, 8.
- , 2000d: Part-time Work Decree Signed. In: *European Industrial Relations Review* No. 316, 9.
- , 2001: Part-time Work Legislation Threatens Danish Model. In: *European Industrial Relations Review* No. 330, 5.
- , 2002a: Debate over Working Time Directive Continues. In: *European Industrial Relations Review* No. 336, 5–6.
- , 2002b: New Government to Continue Tripartite Tradition. In: *European Industrial Relations Review* No. 337, 4–5.
- , 2002c: Sectoral Social Dialogue Gaining Momentum. In: *European Industrial Relations Review* No. 337, 27–29.
- Eising, Rainer, 2001: Interessenvermittlung in der Europäischen Union. In: Werner Reutter/Peter Rütters (Hrsg.), *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*. Opladen: Leske + Budrich, 453–476.
- Eising, Rainer/Beate Kohler-Koch, 1994: Inflation und Zerfaserung: Trends der Interessenvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 175–206.
- Eliason, Leslie, 2001: Denmark: Small State with a Big Voice. In: Eleanor E. Zeff/Ellen B. Pirro (Hrsg.), *The European Union and the Member States. Cooperation, Coordination and Compromise*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 191–214.
- Elmore, Richard F., 1982: Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. In: Walter Williams (Hrsg.), *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*. Chatham: Chatham House, 18–35.

- ETUC (European Trade Union Confederation), 2000: Italy – Rules on Night Work. ETUC-Bulletin No. 13. Brussels (January–April 2000).
 <<http://www.etuc.org/en/index.cfm?target=/en/dossiers/netlex/info15.cfm>>
- EuroAS (Informationsdienst europäisches Arbeits- und Sozialrecht), 2001: Teilzeitarbeit in Schweden. In: *EuroAS* (11–12), 217–224.
- , 2002: Neuausrichtung des sozialen Dialoges auf europäischer Ebene. In: *EuroAS* (11), 202–203.
- Europäische Kommission, 1993: *Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik an den Rat und an das Europäische Parlament*. KOM(93) 600 endg. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (14.2.1993).
- Europeiska Gemenskapernas Kommission, 1999: *Motiverat Yttrande: riktat till kungariket Sverige i enlighet med artikel 226 första stycket i EG-fördraget, beträffande genomförandet av direktiv 92/85/EEG om säkerhet och hälsa för gravida arbetstagare*. Bryssel: Europeiska Gemenskapernas Kommission (6.8.1999).
- Fabbrini, Sergio/Alessia Donà, 2003: Europeanisation as Strengthening of Domestic Executive Power? The Italian Experience and the Case of »Legge Comunitaria«. In: *European Integration* 25, 31–50.
- Fajertag, Giuseppe/Philippe Pochet (Hrsg.), 1997: *Social Pacts in Europe*. Brüssel: European Trade Union Institute (ETUI).
- (Hrsg.), 2000: *Social Pacts in Europe – New Dynamics*. Brussels: ETUI.
- Falkner, Gerda, 1993a: »Sozialdumping« im EG-Binnenmarkt: Betrachtungen aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: *Österreichische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 22(3), 261–276.
- , 1993b: Sozialpartnerschaftliche Politikmuster und europäische Integration. In: Emmerich Tálos (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, 79–102.
- , 1998: *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*. London: Routledge.
- , 1999: Korporatismus auf österreichischer und europäischer Ebene: Verflechtung ohne Osmose? In: Ferdinand Karlhofer/Emmerich Tálos (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft: Wandel und Reformfähigkeit*. Wien: Signum, 215–240.
- , 2000a: EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfälle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41, 279–301.
- , 2000b: The Institutional Framework of Labour Relations at the EU-Level: Provisions and Historical Background. In: Rainer Hoffmann/Otto Jacobi/Berndt Keller/Manfred Weiss (Hrsg.), *Transnational Industrial Relations in Europe*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 11–28.
- , 2000c: Policy Networks in a Multi-Level System: Convergence Towards Moderate Diversity? In: *West European Politics* 23(4), 94–120.

- , 2001: The Europeanisation of Austria: Misfit, Adaptation and Controversies. In: *European Integration Online Papers* 5(13). <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-013a.htm>>
- , 2003a: The Interprofessional Social Dialogue at the European Level: Past and Future. In: Berndt Keller/Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.), *Industrial Relations and European Integration: Developments and Prospects at EU-level*. Aldershot: Ashgate, 11–29.
- , 2003b: Re-Negotiating Social And Labour Policies in the European Multi-Level System: Any Role for Corporatist Patterns? In: Frans van Waarden/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Re-negotiating the Welfare State*. London: Routledge, 253–278.
- Falkner, Gerda/Simone Leiber, 2004: A Europeanization of Social Partnership in Smaller European Democracies? In: *European Journal of Industrial Relations* 10, 245–266.
- Falkner, Gerda/Oliver Treib/Miriam Hartlapp/Simone Leiber, 2005: *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in Member States*. Cambridge: Cambridge University Press, im Erscheinen.
- Fallend, Franz, 2000: Der Bundesrat in Österreich. In: Gisela Riescher/Sabine Ruß/Christoph M. Haas (Hrsg.), *Zweite Kammern*. München: Oldenbourg, 97–113.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung), 2001: Das System der Sozialpartnerschaft verliert an Kraft. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14.5.2001, 20.
- Ferrante, Vincenzo, 1998: *Working Hours still a Controversial Issue in Italy*. EIROnline Document IT9811238F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1998/11/features/IT9811238F.html>>
- Feyereisen, Marc, 1997: *Is the »Luxembourg Model« of Industrial Relations in Danger?* EIROnline Document LU9711127F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1997/11/features/LU9711127F.html>>
- , 1998: *Trade Union Proposals for Introduction of Parental Leave*. EIROnline Document LU9802147N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/1998/02/InBrief/LU9802147N.html>>
- , 2000: *Overwhelming Majority of Employers Represented by New Organisation*. EIROnline Document LU0011151F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/11/feature/LU0011151F.html>>
- , 2001: *Economic and Social Council Proposes Its Own Reform*. EIROnline Document LU0103163F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/03/feature/LU0103163F.html>>
- Forster, Anthony, 1999: *Britain and the Maastricht Negotiations*. London: Macmillan.
- Gächter, August, 1997: *Shorter Weekly Rest Periods Possible for Young Workers*. EIROnline Document AT9710137N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1997/10/inbrief/AT9710137N.html>>

- Gallo, Flaminia/Birgit Hanny, 2003: Italy: Progress Behind Complexity. In: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hrsg.), *Fifteen into One: The European Union and Its Member States*. Manchester: Manchester University Press, 271–297.
- Gamper, Anna, 2000: Österreich – Das Paradoxon des zentralistischen Bundesstaates. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2000: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, 251–265.
- Giuliani, Marco, 1996: Italy. In: Dietrich Rometsch/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press, 105–133.
- Giuliani, Marco/Simona Piattoni, 2001: Italy: Both Leader and Laggard. In: Eleanor E. Zeff/Ellen B. Pirro (Hrsg.), *The European Union and the Member States: Cooperation, Coordination, and Compromise*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 115–142.
- Goetschy, Janine, 1994: A Further Comment on Wolfgang Streeck's »European Social Policy after Maastricht«. In: *Economic and Industrial Democracy* 15, 477–485.
- Götz, Norbert, 2001: Schweden: Korporatismus und Netzwerkkultur. In: Werner Reutter/Peter Rütters (Hrsg.), *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*. Opladen: Leske + Budrich, 381–403.
- Grande, Edgar/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), 2000: *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos.
- Grande, Edgar/Wolfgang C. Müller, 1985: Sozialpartnerschaftliche Krisensteuerung oder Krise der Sozialpartnerschaft? In: Peter Gerlich/Edgar Grande/Wolfgang C. Müller (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft in der Krise*. Wien: Böhlau, 11–28.
- Green Cowles, Maria, 2001: The Transatlantic Business Dialogue and Domestic Business-Government Relations. In: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 159–179.
- Green Cowles, Maria/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.), 2001: *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Green Cowles, Maria/Thomas Risse, 2001: Transforming Europe: Conclusions. In: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 217–237.
- Greenwood, Justin/Jürgen R. Grote/Karsten Ronit (Hrsg.), 1992: *Organized Interests and the European Community*. London: Sage.
- Hall, Mark, 1998: *The EU Parental Leave Agreement and Directive: Implications For National Law and Practice*. EIROnline Document. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.eu.int/1998/01/study/tn9801201s.html>>
- , 2000: *Commission Reports on Implementation of European Works Councils Directive*. EIROnline Document EU0005248F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/about/2000/05/feature/EU0005248F.html>>

- Hammerström, Ole/Tommy Nilsson, 1998: Employment Relations in Sweden. In: Greg J. Bamber/Russel D. Lasbury (Hrsg.), *International and Comparative Employment Relations. A Study of Industrialised Market Economies*. New fully-revised edition. London: Sage, 224–248.
- Hartenberger, Ute, 2001: *Europäischer sozialer Dialog nach Maastricht: EU-Sozialpartnerverhandlungen auf dem Prüfstand*. Baden-Baden: Nomos.
- Hartlapp, Miriam, 2005: *Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission. Politik – Verbände – Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, Bd. 3*. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 53. Frankfurt a.M.: Campus.
- Haverland, Markus, 1999: *National Autonomy, European Integration and the Politics of Packaging Waste*. Amsterdam: Thela Thesis.
- , 2000: National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points. In: *Journal of Public Policy* 20, 83–103.
- Hegeland, Hans, 2001: The Parliament of Sweden: A Successful Adapter in the European Arena. In: Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos, 377–394.
- Hegeland, Hans/Christine Neuhold, 2002: Parliamentary Participation in EU Affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with Different Approaches. In: *European Integration Online Papers* 6(10). <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-010a.htm>>
- Hemerijck, Anton/Jelle Visser, 1997: »A Dutch Miracle«. *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Henningsen, Bernd, 1990: Die fünfte Staatsmacht in Schweden – Strukturen und Strategien organisierter Interessen. In: Kersten Krüger (Hrsg.), *Schweden in Europa*. Hamburg: Krämer, 97–111.
- Héritier, Adrienne, 2001a: Differential Europe: National Administrative Responses to Community Policy. In: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 44–59.
- , 2001b: Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking. In: Adrienne Héritier et al. (Hrsg.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham: Rowman and Littlefield, 1–21.
- Héritier, Adrienne, et al. (Hrsg.), 2001: *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Héritier, Adrienne/Susanne Mingers/Christoph Knill/Martina Becka, 1994: *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union*. Opladen: Leske + Budrich.
- Heurlin, Bertel, 2000: Dänemark und die Mehrdimensionalität des Föderalismus-Begriffs. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2000: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, 120–132.
- Hill, Andrew, 1991: Protest at Dutch Proposals for Maternity Benefit. In: *Financial Times*, 15.10.1991, 2.

- Hoefler, Richard, 1996: Swedish Corporatism in Social Welfare Policy, 1986–1994: An Empirical Examination. In: *Scandinavian Political Studies* 19, 67–80.
- Höll, Otmar/Johannes Pollack/Sonja Puntischer-Riekman, 2003: Austria: Domestic Change through European Integration? In: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hrsg.), *Fifteen into One? The European Union and Its Member States*. Manchester: Manchester University Press, 377–354.
- Hoscheit, Jean-Marc/Malou Weirich, 1988: Luxembourg: La mise en œuvre des directives communautaires. In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 2: *National Reports*. London: Sage, 521–545.
- Hoskyns, Catherine, 1996: *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union*. London: Verso.
- Immergut, Ellen M., 1998: The Theoretical Core of the New Institutionalism. In: *Politics and Society* 26, 5–34.
- International Labour Office, 1994: *Maternity and Work*. Conditions of Work Digest, 13. Geneva: International Labour Organization.
- Jääskinen, Niilo, 1999: The Application of Community Law in Finland 1995–1998. In: *Common Market Law Review* 36, 407–452.
- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch, 1996: Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 15–72.
- Jahn, Detlef, 1999: Das politische System Schwedens. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 93–127.
- , 2003: Das politische System Schwedens. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. 3. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 93–126.
- Jensen, Carsten Strøby, 2002: Denmark in Historical Perspective: Towards Conflict Based Consensus. In: Stefan Berger/Hugh Compston (Hrsg.), *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe*. New York: Berghahn Books, 77–82.
- Jensen, Christian B., 2001: *The Unusual Suspects: Why Pro-Integration Member States Have Difficulty Enforcing EU Directives*. Konferenzpapier. Annual Meetings of the American Political Science Association, San Francisco, 30.8.–9.2.2001.
- Johansson, Karl Magnus, 2003: Sweden: another Awkward Partner? In: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hrsg.), *Fifteen into One?: The European Union and Its Member States*. Manchester: Manchester University Press, 369–387.
- Jordan, A. Grant/Jeremy J. Richardson, 1983: Policy Communities: The British and European Policy Style. In: *Policy Studies Journal* 11, 603–615.
- Jordan, Andrew, 1999: European Community Water Policy Standards: Locked in or Watered Down? In: *Journal of Common Market Studies* 37, 13–37.
- Jordan, Andrew/Neil Ward/Henry Buller, 1998: Surf, Sea, Sand ... and Sewage: Implementing European Bathing Water Policy in the United Kingdom and France. In: *Environment and Planning A* 30(8), 1389–1408.

- Jørgensen, Carsten, 1999: *September Compromise Marks 100th Anniversary*. EIROnline Document DK9908140F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1999/08/feature/DK9908140F.html>>
- , 2001a: *EU Part-Time Directive Implemented through New Dual Method*. EIROnline Document DK0106125F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/06/feature/DK/DK0106125F.html>>
- , 2001b: *Social Partners Agree to Complete Implementation of EU Working Time Directive through Subsidiary Legislation*. EIROnline Document DK0112158F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/12/feature/DK0112158F.html>>
- , 2003: *ILO Criticises Government over New Part-time Work Legislation*. EIROnline Document DK0304101N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.eu.int/about/2003/04/inbrief/dk0304101n.html>>
- Karlhofer, Ferdinand, 2001: Österreich: Zwischen Korporatismus und Zivilgesellschaft. In: Werner Reutter/Peter Rütters (Hrsg.), *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*. Opladen: Leske + Budrich, 335–354.
- Karlhofer, Ferdinand/Hubert Sickinger, 1999: Korporatismus und Sozialpakte im europäischen Vergleich. In: Ferdinand Karlhofer/Emmerich Tálos (Hrsg.), *Zukunft der Sozialpartnerschaft: Veränderungsdynamik und Reformbedarf*. Schriftenreihe des ZAP 19 ZAP. Wien: Signum, 241–275.
- Karlhofer, Ferdinand/Emmerich Tálos, 1996: *Sozialpartnerschaft und EU: Integrationsdynamik und Handlungsrahmen der österreichischen Sozialpartnerschaft*. Wien: Signum.
- Kauppinen, Timo, 1999: The Institutional Framework and Recent Developments in Finland. In: Institut des Sciences de Travail (Hrsg.), *The Institutional Framework and the Processes of Collective Bargaining within the 15 Member States of the European Union*. Louvain-la-Neuve: Institut des Sciences de Travail, 48–56.
- , 2000: Social Pacts in Finland. In: Giuseppe Fajertag/Philippe Pochet (Hrsg.), *Social Pacts in Europe*. Brussels: ETUI, 161–185.
- Keller, Berndt, 1993: Die soziale Sicht des Binnenmarktes. Zur Begründung einer euro-pessimistischen Sicht. In: *Politische Vierteljahresschrift* 34, 588–612.
- Keller, Berndt/Bernd Sörries, 1998: The Sectoral Social Dialogue and European Social Policy – More Fantasy, less Facts. In: *European Journal of Industrial Relations* 4, 331–348.
- , 1999: Der sektorale soziale Dialog und Europäische Sozialpolitik – erste Empirie und Entwicklungsperspektiven. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 32(1), 119–127.
- Kittel, Bernhard, 2000: Deaustification? The Policy-Area-Specific Evolution of Austrian Social Partnership. In: *West European Politics* 23(1), 108–129.
- Kjellberg, Anders, 1999: Sweden: Restoring the Model? In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. 2. Auflage. Oxford: Blackwell, 74–117.

- 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* No. 17.
<<http://www.iue.it/WGES/Iss17>>
- , 1998: Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy. In: *Journal of European Public Policy* 5, 595–614.
- , 1999: Neue Konzepte – alte Probleme? Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation. In: *Politische Vierteljahresschrift* 40, 591–617.
- , 2000a: 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.
- (Hrsg.), 2000b: *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester: Manchester University Press.
- , 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.
- Knudsen, Herman/Jens Lind, 1999: The Implementation of EU Directives in National Systems: Lessons from the Danish Case. In: *Transfer* 5, 136–155.
- Kohl, Heribert/Hans-Wolfgang Platzer, 2003: Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa: Transformation und Integration: Die acht EU-Beitrittsländer im Vergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Kohler-Koch, Beate, 1996: Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 193–223.
- , 2000a: Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung. In: Michèle Knodt/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–31.
- , 2000b: Framing: the Bottleneck of Constructing Legitimate Institutions. In: *Journal of European Public Policy* 7, 513–531.
- Kohler-Koch, Beate/Jakob Edler, 1998: Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 29. Opladen: Westdeutscher Verlag, 169–206.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1994: Elfter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1993) KOM(94) 500. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. C 154 (6.6.1994).

- , 1995: Zwölfter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1994) KOM(95) 500. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. C 254 (19.9.1995).
- , 1996: Dreizehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1995) KOM(96) 600. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. C 303 (14.10.1996).
- , 1997: Vierzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1996) KOM(97) 299. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. C 332 (3.11.1997).
- , 1998: Fünfzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1997) KOM(98) 317 (27.5.1998). In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. C 250 (10.8.1998).
- , 1999a: *Bericht über die Durchführung der Richtlinie 92/85/EWG 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*. KOM(99) 100 endg. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
<http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/news/preg-de.pdf>
- , 1999b: Sechzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1998) KOM(99) 301 (9.7.1999). In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. C 354 (7.12.1999).
- , 2000a: *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Stand der Anwendung der Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. September 1994)*. KOM(2000) 188 endg. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. <http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/docs/com2000_188_de.pdf>
- , 2000b: *Bericht der Kommission: Stand der Umsetzung der Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (»Arbeitszeitrichtlinie«)*. KOM(2000) 787 endg. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. <http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/docs/09_working_time_implreport_de.pdf>
- , 2000c: Siebzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1999) KOM(2000) 92 endg. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. C 30 (23.6.2000).
- , 2001a: *Achtzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2000)*. KOM(2001) 309. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. <http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/infringements/18report_2000_en.htm>
- , 2001b: *Europäisches Regieren: Ein Weißbuch*. KOM(2001) 428 endg. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (25.7.2001).
<http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0428de01.pdf>

- , 2001c: *Umsetzung der Richtlinie 33/94/EC über den Jugendarbeitsschutz in den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union*. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. <http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/docs/10_young_people_implreport_de.pdf>
- , 2002: *Mitteilung der Kommission – Der europäische soziale Dialog, Determinante für Modernisierung und Wandel. Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung eines Tripartiten Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung*. KOM(2002) 341 endg. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. <http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jul/socdial_de.pdf>
- , 2003: *Zwanzigster Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2002)*. KOM(2003) 669 endg. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. <http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/pdf/rapport_annuel/20_rapport_annuel_en.htm>
- Kooiman, Jan/Paul Yntema/Lucie Lintsen, 1988: The Netherlands. In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 2: *National Reports*. London: Sage, 573–636.
- La Spina, Antonio/Giuseppe Sciortino, 1993: Common Agenda, Southern Rules: European Integration and Environmental Change in the Mediterranean States. In: J.D. Liefferink/P.D. Lowe/A.P.J. Mol (Hrsg.), *European Integration and Environmental Policy*. London: Belhaven Press, 217–236.
- Ladrech, Robert, 1994: Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: the Case of France. In: *Journal of Common Market Studies* 32, 69–88.
- Lampinen, Risto/Petri Uusikylä, 1998: Implementation Deficit: Why Member States Do Not Comply with EU Directives? In: *Scandinavian Political Studies* 21, 231–251.
- Lange, Peter, 1993: Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It? In: *Politics & Society* 21, 5–36.
- Lappalainen, Pertti/Martti Siisiäinen, 2001: Finnland: Freiwillige Vereinigungen in der Gesellschaft und Gewerkschaften im politischen System. In: Werner Reutter/Peter Rütters (Hrsg.), *Verbände und Verbandssysteme*. Opladen: Leske + Budrich, 103–123.
- Laursen, Finn, 2003: Denmark: In Pursuit of Influence and Legitimacy. In: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hrsg.), *Fifteen into One? The European Union and Its Member States*. Manchester: Manchester University Press, 92–114.
- Lehmbruch, Gerhard, 1967: *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.
- , 1979: Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism. In: Philippe C. Schmitter/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Conference Papers prepared for the IPSA Round Table on Political Integration, 9–13 September 1974. Beverly Hills: Sage, 53–63.
- Lehmkuhl, Dirk, 1999: *The Importance of Small Differences: The Impact of European Integration on Road Haulage Associations in Germany and the Netherlands*. Amsterdam: Thela Thesis.

- , 2000: Under Stress: Europeanisation and Trade Associations in the Member States. In: *European Integration Online Papers* 4(14). <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-014a.htm>>
- Leiber, Simone, 2003: *Nationale Sozialpartnerschaft und Soziales Europa. Eine ländervergleichende Studie zur Umsetzung arbeitsrechtlicher EU-Richtlinien in Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich, Luxemburg und Italien*. Dissertation. Heidelberg: Universität Heidelberg.
- Lijphart, Arend, 1977: *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.
- , 1984: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- , 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lilja, Kari, 1998: Finland: Continuity and Modest Moves Towards Company-level Corporatism. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. 2. Auflage. Oxford: Blackwell, 171–189.
- Lipsky, Michael, 1980: *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. New York: Sage.
- LO (Landsorganisationen), 2003: *Resolution on the Future of European Labour Law*. Landsorganisationen i Danmark: 35. Ordentlicher Kongress, Kopenhagen, 26.–30.10.2003.
- Madsen, Jørgen Steen, 2000a: *Compromise Means Renewed Stability in Danish Industrial Relations*. EIROnline Document DK0002168F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/02/Features/DK0002168F.html>>
- , 2000b: »Danish Model« Maintained by Implementation of EU Directives through Collective Agreements. EIROnline Document DK0001164F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/about/2000/01/feature/DK0001164F.html>>
- Mailand, Mikkel, 2002: Denmark in the 1990s: Status Quo or a More Self-Confident State? In: Stefan Berger/Hugh Compston (Hrsg.), *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe*. New York: Berghahn Books, 83–95.
- Majone, Giandomenico/Aaron Wildavsky, 1978: Implementation as Evolution. In: Howard E. Freeman (Hrsg.), *Policy Studies Review Annual 1978*. Beverly Hills: Sage, 103–117.
- March, James G./Johan P. Olsen, 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. 1. Auflage. New York: The Free Press.
- , 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders. In: *International Organization* 52, 943–969.
- Marks, Gary/Liesbet Hooghe/Kermit Blank, 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric versus Multi-Level Governance. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 341–378.
- Marsh, David/Roderick A.W. Rhodes (Hrsg.), 1992: *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

- Martin, Lisa L., 1995: The Influence of National Parliaments on European Integration. In: Barry Eichengreen/Jeffrey Frieden/Jürgen von Hagen (Hrsg.), *Politics and Institutions in an Integrated Europe*. Berlin: Springer, 65–92.
- Maurer, Andreas/Wolfgang Wessels (Hrsg.), 2001: *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- Mendrinou, Maria, 1996: Non-Compliance and the European Commission's Role in Integration. In: *Journal of European Public Policy* 3, 1–22.
- Merkel, Wolfgang, 2000: Legitimitätsüberlegungen zu einem unionsspezifischen Demokratie-modell. In: Claus Griering/Josef Janning/Wolfgang Merkel/Michael Stabenow (Hrsg.), *Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union*. 2. Auflage. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 27–37.
- Ministry of Labour Finland, 2001: *Annual Report 2001*. Helsinki: Ministry of Labour. <<http://www.mol.fi/english/ministry/index.html>>
- Molina, Oscar/Martin Rhodes, 2002: Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept. In: *Annual Review of Political Science* 5, 305–331.
- Moravcsik, Andrew, 1994: *Why the European Community Strengthens the State. Domestic Politics and International Cooperation*. Konferenzpapier. Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, 1.–4.9.1994.
- Morlino, Leonardo, 2002: *Europeanization and the Reshaping of Representation in Southern Europe*. Konferenzpapier. Eighth Biennial International Conference, European Union Studies Association, Nashville, TN, 27.–29.3.2002.
- Mosher, Jim, 2000: Open Method of Coordination: Functional and Political Origins. In: *ECSCA Review Forum: The Lisbon European Council* 13(3), 2–7.
- Mühlbacher, Georg, 2000: Italien: Auf dem Weg zu einer neuen Spielart des Föderalismus? In: Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2000: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, 207–224.
- Müller, Wolfgang C., 1999: Austria. In: Robert Elgie (Hrsg.), *Semi-Presidentialism in Europe, Comparative European Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- , 2000: Austria. In: Hussein Kassim/B. Guy Peters/Vincent Wright (Hrsg.), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press, 201–218.
- Muratore, Livio, 2003: *Government Transposes Working Time Directive*. EIROnline Document IT0305305F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/2003/05/feature/IT0305305F.html>>
- Nannestad, Peter, 2003: Das politische System Dänemarks. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. 3. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 55–92.

- Nedergaard, Peter, 1995: The Case of Denmark. In: Spyros A. Pappas (Hrsg.), *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 111–132.
- Negrelli, Serefino, 2000: Social Pacts in Italy and Europe: Similar Strategies and Structures; Different Models and National Stories. In: Giuseppe Fajertag/Philippe Pochet (Hrsg.), *Social Pacts in Europe – New Dynamics*. Brussels: ETUI, 85–112.
- Nousiainen, Jaakko, 2001: From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland. In: *Scandinavian Political Studies* 24, 95–109.
- NZZ (Neue Zürcher Zeitung), 2001a: Italiens Föderalismus im Test an der Urne. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 5.10.2001.
- , 2001b: Klarer Sieg der Föderalismus-Befürworter in Italien. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 8.10.2001.
- O'Donnell, Rory/Damian Thomas, 1998: Partnership and Policy-Making. In: Sean Healy/Brigid Reynolds (Hrsg.), *Social Policy in Ireland: Principles, Practices and Problems*. Dublin: Oak Tree, 117–146.
- OECD, 2001: *Labour Force Statistics 1980–2000*. Paris: OECD.
<<http://www.Source.OECD.org>>
- Olini, Gabriele, 2000: Beteiligung der Arbeitnehmer und Reduzierung/Neuordnung der Arbeitszeiten in Italien. Papier anlässlich des Treffens zwischen CFDT (Frankreich), CISL (Italien), DGB (Deutschland), Studies Department CISL. Rom (Juni 2002).
- Olsen, Johan P., 2002: The Many Faces of Europeanization. In: *Journal of Common Market Studies* 40, 921–952.
- Pag, Sabine/Wolfgang Wessels, 1988: Federal Republic of Germany. In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 2: *National Reports*. London: Sage, 163–229.
- Paloheimo, Heikki, 2001: Divided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliamentary Democracy. In: Robert Elgie (Hrsg.), *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 86–105.
- Paparella, Domenico, 1998a: *Confindustria Opposes the Law on the 35-hour Week and Proposes New Dialogue Rules*. EIROnline Document IT9803158N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1998/03/inbrief/IT9803159N.html>>
- , 1998b: *Government Approves Bill on the 35-hour Week*. EIROnline Document IT9803159N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/1998/03/inbrief/IT9803159N.html>>
- Paparella, Domenico/Vilma Rinolfi, 2002a: *Government and Social Partners Sign Pact for Italy*. EIROnline Document IT0207104F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/07/feature/IT0207104F.html>>

- , 2002b: *Marco Biagi, Government Labour Law Consultant Murdered*. EIROnline Document IT0203108N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/03/inbrief/IT0203108N.html>>
- Pappas, Spyros A. (Hrsg.), 1995: *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Pedersen, Thomas, 2000: Denmark. In: Hussein Kassim/B. Guy Peters/Vincent Wright (Hrsg.), *The National Co-ordination of EU Policy*. Oxford: Oxford University Press, 220–234.
- Pedersini, Roberto, 1997: *Employers React to the Government's Commitment to the 35-hour Week to 35 Hours*. EIROnline Document IT9711216F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1997/11/features/IT9711216F.html>>
- , 1999: *Radicals Promote Series of Referenda in Trade Union and Labour Issues*. EIROnline Document IT9909253F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1999/09/feature/IT9909253F.html>>
- , 2000: *Constitutional Court Allows Referenda on Individual Dismissals and Trade Union Dues*. EIROnline Document IT0002260N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/02/InBrief/IT0002260N.html>>
- , 2002: *Government Approves Legislative Decree Transposing EU Directive on Part-time Work*. EIROnline Document IT0002261F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/02/feature/IT0002261F.html>>
- Pelinka, Anton, 2003: Das politische System Österreichs. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. 3. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 521–552.
- Pellegrini, Claudio, 1998: Employment Relations in Italy. In: Greg J. Bamber/Russel D. Lansbury (Hrsg.), *International and Comparative Employment Relations. A Study of Industrialised Market Economies*. London: Sage Publications, 144–168.
- Pernicka, Susanne, 2001: *Future Role of Social Partnership under Dispute*. EIROnline Document AT0109201F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/09/feature/AT0109201F.html>>
- , 2002: *Ban on Women's Night Work finally to be Abolished*. EIROnline Document AT0107222F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/07/feature/AT0107222F.html>>
- Petersen, Kåre F.V., 1997a: *The Danish Model under Threat?* EIROnline Document DK9708122F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/1997/08/features/DK9708122F.html>>
- , 1997b: *Do Collective Agreements Ensure Full Coverage and Compliance with EU Directives?* EIROnline Document DK9710133F. Dublin: European Foundation for the Im-

- provement of Living and Working Conditions.
 <<http://www.eiro.eurofound.ie/1997/10/features/DK9710133F.html>>
- , 1998: *European Commission Questions Danish Implementation of Directives through Collective Agreements*. EIROnline Document DK9807180N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
 <<http://www.eiro.eurofound.ie/1998/07/inbrief/DK9807180N.html>>
- Pierson, Paul, 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. In: *Comparative Political Studies* 29(2), 123–163.
- , 2000a: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 94, 251–267.
- , 2000b: The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. In: *Governance* 13, 475–499.
- Pierson, Paul/Stephan Leibfried, 1995: The Dynamics of Social Policy Integration. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 432–466.
- Pocar, Fausto, et al., 1988: Italie: La mise en œuvre des directives communautaires. In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*. London: Sage, 451–487.
- Prechal, Sacha, 1995: *Directives in European Community Law: A Study of Directives and Their Enforcement in National Courts*. Oxford: Oxford University Press.
- Pridham, Geoffrey/Michelle Cini, 1994: Environmental Standards in the European Union: Is there a Southern Problem? In: Michael Faure/John Vervaele/A. Waele (Hrsg.), *Environmental Standards in the EU in an Interdisciplinary Framework*. Antwerp: Maklu, 251–277.
- Prondzynski, Ferdinand von, 1999: Ireland: Corporatism Revived. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. 2. Auflage. Oxford: Blackwell, 55–73.
- Radaelli, Claudio M., 2000: Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. In: *European Integration Online Papers* 4(8).
 <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>>
- , 2003: The Europeanization of Public Policy. In: Kevin Featherstone/Claudio Radaelli (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 27–56.
- Rasmussen, Hjalte, 1988: Denmark. In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 2: *National Reports*. London: Sage, 89–162.
- Rat der Europäischen Union, 1994: 5. *Tagung der Konferenz auf Ministerebene: Zusammenfassung der Schlussfolgerungen*. CONF-S 81/93. Schweden – Konferenz über den Beitritt zur Europäischen Union. Brüssel: Rat der Europäischen Union (8. Februar 1994).
- Regalia, Ida/Marino Regini, 1992: Between Voluntarism and Institutionalization: Industrial Relations and Human Resource Practices in Italy. In: Richard Locke/Thomas Kochan/Michael Piore (Hrsg.), *Employment Relations in a Changing World Economy*. 2. Auflage. Cambridge, MA: MIT Press, 131–163.

- , 1999: Italy: The Dual Character of Industrial Relations. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. 2. Auflage. Oxford: Blackwell, 459–503.
- Regini, Marino, 2000: Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization. In: *Politics & Society* 28, 5–33.
- Rhodes, Roderick A.W./David Marsh, 1992: New Directions in the Study of Policy Networks. In: *European Journal of Political Research* 21, 181–205.
- Risse, Thomas/Maria Green Cowles/James Caporaso, 2001a: A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities. In: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 198–216.
- , 2001b: Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1–20.
- Ross, George, 1994: On Half-Full Glasses, Europe and the Left: Comments on Wolfgang Streeck's »European Social Policy after Maastricht«. In: *Economic and Industrial Democracy* 15, 486–496.
- Scappucci, Gioia, 1997: Italy. In: Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Die Reform der Europäischen Union: Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz*. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. Bd. 41. Baden-Baden: Nomos, 113–121.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungsfälle, Europäische Integration und Deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–357.
- , 1994: Community and Autonomy: Multi-level Policy-making in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 1, 219–239.
- , 1998a: Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 29. Opladen: Westdeutscher Verlag, 121–144.
- , 1998b: Jenseits der Regime-Debatte: Ökonomische Integration, Demokratie und Wohlfahrtsstaat in Europa. In: Stephan Lessenich/Illona Ostner (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt a.M.: Campus, 321–349.
- , 2000: *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scheuer, Steen, 1997: Collective Bargaining Coverage under Trade Unionism: A Sociological Investigation. In: *British Journal of Industrial Relations* 35, 65–86.
- , 1999a: Denmark: A Less Regulated Model. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. 2. Auflage. Oxford: Blackwell, 146–170.
- , 1999b: The Impact of Collective Agreements on Working Time in Denmark. In: *British Journal of Industrial Relations* 37, 465–481.
- Schmidt, Manfred G., 1982: Does Corporatism Matter? Economic Crisis, Politics and Rates of Unemployment in Capitalist Democracies in the 1970s. In: Gerhard Lehmbruch/Philippe C. Schmitter (Hrsg.), *Patterns of Corporatist Policy-making*. London: Sage, 237–258.

- Schmidt, Vivien A., 1996: Loosening the Ties that Bind: The Impact of European Integration on French Government and Its Relationship to Business. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 224–254.
- , 1999: National Patterns of Governance under Siege: The Impact of European Integration. In: Beate Kohler-Koch/Rainer Eising (Hrsg.), *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge, 155–172.
- , 2000: Democracy and Discourse in an Integrating Europe and a Globalizing World. In: *European Law Journal* 6, 277–300.
- , 2002: The Effects of European Integration on National Forms of Governance: Reconstructing Practices and Reconceptualizing Democracy. In: Jürgen R. Grote/Bernard Gbikpi (Hrsg.), *Participatory Governance*. Opladen: Leske + Budrich, 141–176.
- Schmitter, Philippe C., 1974: Still the Century of Corporatism? In: *Review of Politics* 36, 85–131.
- , 1989: Corporatism is Dead! Long Live Corporatism! In: *Government and Opposition* 24, 54–73.
- Schmitter, Philippe C./Jürgen R. Grote, 1997a: Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft. In: *Politische Vierteljahresschrift* 38, 530–554.
- , 1997b: *The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future*. EUI Working Papers in Political and Social Sciences. Florence: European University Institute.
- Scholl, Bruno/Troels Bo Hansen, 2002: Europeanization and Domestic Parliamentary Adaptation: A Comparative Analysis of the Bundestag and the House of Commons. In: *European Integration Online Papers* 6(15). <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-015a.htm>>
- Schroen, Michael, 2001: Luxemburg: Interessenvermittlung in einem Kleinstaat. In: Werner Reutter/Peter Rütters (Hrsg.), *Verbände und Verbandssysteme*. Opladen: Leske + Budrich, 241–262.
- , 2003: Das politische System Luxemburgs. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. 3. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 415–444.
- Schulte, Bernd, 2002: Die »Methode der offenen Koordinierung« – Eine neue politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik auch für den Bereich des sozialen Schutzes. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 48, 1–28.
- Schwarze, Jürgen/Ulrich Becker/Christina Pollack, 1991: *The 1992 Challenge at National Level: A Community-Wide Joint Research Project on the Realization and Implementation by National Governments and Business of the Internal Market Programme: Reports and Conference Proceedings 1990*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1993a: *The 1992 Challenge at National Level: A Community-Wide Joint Research Project on the Realization and Implementation by National Governments and Business of the Internal Market Programme: Reports and Conference Proceedings 1991/92*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1993b: *Die Implementation von Gemeinschaftsrecht: Untersuchungen zur Gesetzgebungs- und Verwaltungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten*. Baden-Baden: Nomos.
- Schwarze, Jürgen/Inge Govaere/Frederique Helin/Peter van den Bossche, 1990: *The 1992 Challenge at National Level: A Community-Wide Joint Research Project on the Realization*

- and Implementation by National Governments and Business of the Internal Market Programme: Reports and Conference Proceedings 1989*. Baden-Baden: Nomos.
- Secretaría Confederal de la Mujer CCOO, 1999: Valoraciones y propuestas sindicales a la Ley 39/1999 de 5 de noviembre para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras (BOE 6-11-1999), Comisiones Obreras. Madrid: Comisiones Obreras.
- Seisselberg, Jörg, 2000: Der Italienische Senat: Machtvoller Zwillingbruder der Abgeordnetenkammer. In: Gisela Riescher (Hrsg.), *Zweite Kammern*. München: Oldenbourg Verlag, 202–219.
- Sepe, Onorato, 1995: The Case of Italy. In: Spyros A. Pappas (Hrsg.), *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 315–357.
- Siaroff, Alan, 1999: Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement. In: *European Journal of Political Research* 36, 175–205.
- Siedentopf, Heinrich/Jacques Ziller (Hrsg.), 1988a: *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 1: *Comparative Syntheses*. London: Sage.
- (Hrsg.), 1988b: *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 2: *National Reports*. London: Sage.
- Sigeman, Tore, 2004: Skandinavisches Arbeitsrecht. In: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 18, 179–186.
- Standard, 2001: Aus für Nachtarbeitsverbot. In: *Der Standard*, 8. Mai, 25.
- , 2002a: Gesetzlicher Schutz für Nachtarbeiter. In: *Der Standard*, 17. April.
- , 2002b: Nachtarbeitsgesetz in Kraft. In: *Der Standard*, 2. August, 18.
- , 2002c: ÖGB lehnt Entwurf für Nachtarbeit ab. In: *Der Standard*, 29. April, 15.
- Steffani, Winfried, 1991: Regierungsmehrheit und Opposition. In: Winfried Steffani (Hrsg.), *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*. Opladen: Leske + Budrich, 11–35.
- Streeck, Wolfgang, 1994a: European Social Policy after Maastricht: The »Social Dialogue« and »Subsidiarity«. In: *Economic and Industrial Democracy* 15, 151–177.
- , 1994b: Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 7–34.
- , 1995a: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: *European Law Journal* 1, 31–59.
- , 1995b: Politikverflechtung und Entscheidungslücke. Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt. In: Karlheinz Bentele/Bernd Reissert/Ronald Schettkat (Hrsg.), *Die Reformfähigkeit von IndustriegeSELLschaften*. Fritz W. Scharpf – Festschrift zu seinem 60. Geburtstag. Frankfurt a.M.: Campus, 101–130.
- , 2005: Theories and Practices of Neo-Corporatism. In: Thomas Janoski et al. (Hrsg.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*. New York: Cambridge University Press, im Erscheinen.

- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1999: Gemeinschaft, Markt, Staat – und Verbände? Der mögliche Beitrag von privaten Interessenregierungen zu sozialer Ordnung. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Korporatismus in Deutschland: Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*. Theorie und Gesellschaft 45. Frankfurt a.M.: Campus, 191–222.
- , 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: *Politics & Society* 19, 133–164.
- Strøm, Kaare, 2003: *Parliamentary Democracy as Delegation and Accountability*. Konferenzpapier. Workshop on Delegation in Contemporary Democracies, ECPR Joint Session of Workshops, Edinburgh, 28.3.–2.4.2003.
- Stronck, Gaston, 1996: Luxembourg. In: Roger Morgan/Clare Tame (Hrsg.), *Parliaments and Parties*. London: Macmillan, 160–179.
- Stubb, Alexander C.G./Heidi Kaila/Timo Ranta, 2001: Finland: An Integrationist Member State. In: Eleanor E. Zeff/Ellen P. Pirro (Hrsg.), *The European Union and the Member States. Cooperation, Coordination, and Compromise*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 305–316.
- Stueckler, Angelika, 2000: *The Labour and Social Policy of the Federation of Austrian Industry*. EIROnline DocumentAT0012236F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/12/feature/AT0012236F.html>>
- Sverdrup, Ulf, 2002a: *Compliance and Conflict Resolution in the European Union*. Konferenzpapier. EGPA Annual Conference, Potsdam, 4.–7.9.2002.
- , 2002b: *Europeanization and Implementation of Community Legislation – A Nordic Model?* Konferenzpapier, ECPR Joint Sessions of Workshops, Turin, 22.–27.3.2002.
- Tálos, Emmerich/Bernhard Kittel, 2001: *Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*. Wien: WUV.
- Taylor, Robert, 2000: Part-Time Work Rules Extended to Agency Staff. In: *Financial Times*, 4.5.2000, 6.
- Thelen, Kathleen, 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: *Annual Review of Political Science* 2, 369–404.
- , 2003: How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis. In: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 208–240.
- 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.
- Thörnqvist, Christer, 1999: The Decentralization of Industrial Relations: The Swedish Case in Comparative Perspective. In: *European Journal of Industrial Relations* 5, 71–87.
- Tiilikainen, Teija, 2003: Finland: Smooth Adaptation to European Values and Institutions. In: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hrsg.), *Fifteen into One? The European Union and Its Member States*. Manchester: Manchester University Press, 150–165.
- Toonen, Theo A. J., 1992: Europe of the Administrations: The Challenge of '92 (and Beyond). In: *Public Administration Review* 52(2), 108–115.

- Trautmann, Günter/Hartmut Ullrich, 2003: Das politische System Italiens. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. 3. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 553–607.
- Traxler, Franz, 1993: Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus? Sozialpartnerschaftliche Stabilitätsbedingungen im Wandel. In: Emmerich Tálos (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft: Kontinuität und Wandel eines Modells*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, 103–116.
- , 1999a: Austria: Still the Country of Corporatism. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell, 239–261.
- , 1999b: The Institutional Framework and Recent Developments in Austria. In: Institut des Sciences de Travail (Hrsg.), *The Institutional Framework and the Processes of Collective Bargaining within the 15 Member States of the European Union*. Louvain-la-Neuve: Institut des Sciences de Travail, 15–22.
- Treib, Oliver, 2003: Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-These. In: *Politische Vierteljahresschrift* 44, 506–528.
- , 2004: Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien. *Politik – Verbände – Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, Bd. 1*. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 51. Frankfurt a.M.: Campus.
- Trentini, Marco, 1997: *Unions and Employers Agree on Application of EU Working Time Directive*. EIROnline Document IT9711140N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1997/11/inbrief/IT9711140N.html>>
- , 1999: *National Social Pact for Development and Employment Signed*. EIROnline Document IT9901335F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/1999/01/feature/IT9901335F.html>>
- Trentini, Marco/Massimo Angelo Zanetti, 2001: Italien: Verbände zwischen Abhängigkeit vom politischen System und Autonomiebestrebungen. In: Werner Reutter/Peter Rütters (Hrsg.), *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*. Opladen: Leske + Budrich, 221–240.
- Treu, Tiziano, 1998: *Labour Law and Industrial Relations in Italy*. The Hague: Kluwer.
- 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.
- TUC (Trades Union Congress), 2000: Response to DTI Consultation on Implementation of Part-Time Work Directive. London: Trades Union Congress.
- Tunisch, Gary, 1999: Luxembourg: a Small Success Story. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. 2. Auflage. Oxford: Blackwell, 348–356.
- Van den Bossche, Peter, 1996: In Search of Remedies for Non-Compliance: The Experience of the European Community. In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 3, 371–398.

- Verzichelli, Luca/Maurizio Cotta, 2000: Italy: From »Constrained« Coalitions to Alternating Governments? In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 433–497.
- Vogel, Laurent, 2002: Framework Directive up before ECJ. In: *European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety Newsletter* No. 18, 7–8.
<<http://www.etuc.org/tutb/uk/newsletter.html>>
- Weiler, Joseph H.H., 1988: The White Paper and the Application of Community Law. In: Roland Bieber/Renaud Dehousse/John Pinder/Joseph H. H. Weiler (Hrsg.), 1992: *One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy*. Baden-Baden: Nomos, 337–358.
- Weiss, Manfred, 1995: Die Umsetzung der Richtlinie über Europäische Betriebsräte. In: *Arbeit und Recht* 43(12), 438–444.
- Welan, Manfred, 1992: *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*. Wien: Böhlau.
- Wessels, Wolfgang/Dietrich Rometsch (Hrsg.), 1996: *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press.
- Wilts, Arnold, 2001: Europeanization and Means of Interest Representation by National Business Associations. In: *European Journal of Industrial Relations* 7, 269–286.
- Wood, Lisa, 1992: EC's Maternity Pay Directive Blocked. In: *Financial Times*, 14.10.1992, 3.
- Woyke, Wichard, 2000: Luxemburg – Erfolgreicher Kleinstaat zwischen den Großen. In: Vorstand des Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2000: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, 225–233.

Gerhard Krauss

Forschung im unitarischen Staat

Abhängigkeit und Autonomie der staatlich finanzierten Forschung in Frankreich
1996. 239 Seiten

Hans-Georg Wolf

Organisationsschicksale im deutschen Vereinigungsprozeß

Die Entwicklungswege der Institute der Akademie der Wissenschaften der DDR
1996. 375 Seiten

Dietmar Braun

Die politische Steuerung der Wissenschaft

Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«
1997. 450 Seiten

Renate Mayntz

Soziale Dynamik und politische Steuerung

Theoretische und methodologische Überlegungen
1997. 342 Seiten

Marian Döhler

Die Regulierung von Professionsgrenzen

Struktur und Entwicklungsdynamik von Gesundheitsberufen im internationalen Vergleich
1997. 248 Seiten

Jürgen Wasem

Vom staatlichen zum kassenärztlichen System

Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der ambulanten ärztlichen Versorgung in Ostdeutschland
1997. 333 Seiten

Roland Czada, Gerhard Lehmruch (Hg.)

Transformationspfade in Ostdeutschland

Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik
1998. 421 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck

Ein holländisches Wunder?

Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden
1998. 272 Seiten

Susanne K. Schmidt

Liberalisierung in Europa

Die Rolle der Europäischen Kommission
1998. 403 Seiten

Tobias Robischon

Telekommunikationspolitik im deutschen Einigungsprozeß

Steuerung und Eigendynamik sektoraler Transformation
1998. 254 Seiten

Hans-Willy Hohn

Kognitive Strukturen und Steuerungsprobleme der Forschung

Kernphysik und Informatik im Vergleich
1998. 354 Seiten

Wolfgang Streeck (Hg.)

Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie

Herausforderungen für die Demokratietheorie
1998. 209 Seiten

Reiner Grundmann

Transnationale Umweltpolitik zum Schutz der Ozonschicht

USA und Deutschland im Vergleich
1999. 402 Seiten

Fritz W. Scharpf

Regieren in Europa

Effektiv und demokratisch?

1999. 201 Seiten

Jens Altemeier

**Föderale Finanzbeziehungen
unter Anpassungsdruck**

Die Regelung vereinigungsbedingter

Verteilungskonflikte in der

Verhandlungsdemokratie

1999. 279 Seiten

Raymund Werle, Uwe Schimank (Hg.)

**Gesellschaftliche Komplexität und
kollektive Handlungsfähigkeit**

2000. 319 Seiten

Werner Eichhorst

**Europäische Sozialpolitik zwischen
nationaler Autonomie und Marktfreiheit**

Die Entsendung von Arbeitnehmern

in der EU

2000. 333 Seiten

Volker Schneider

Durchbrochene Gleichgewichte

Institutionelle Evolution in der

Telekommunikation 1800 bis 2000

2001. 344 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)

Akteure – Mechanismen – Modelle

Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer

Analysen

2002. 236 Seiten

Susanne Lütz

**Der Staat und die Globalisierung
von Finanzmärkten**

Regulative Politik in Deutschland,

Großbritannien und den USA

2002. 354 Seiten

Philipp Genschel

**Steuerwettbewerb und Steuer-
harmonisierung in der**

Europäischen Union

2002. 313 Seiten

Renate Mayntz, Wolfgang Streeck (Hg.)

Die Reformierbarkeit der Demokratie

Innovationen und Blockaden

2003. 367 Seiten

Martin Höpner

Wer beherrscht die Unternehmen?

Shareholder Value, Managerherrschaft und

Mitbestimmung in Deutschland

2003. 265 Seiten

Wolfgang Streeck, Martin Höpner (Hg.)

Alle Macht dem Markt?

Fallstudien zur Abwicklung der

Deutschland AG

2003. 289 Seiten

Britta Rehder

**Betriebliche Bündnisse für Arbeit
in Deutschland**

Mitbestimmung und Flächentarif

im Wandel

2003. 296 Seiten

Henrik Enderlein

**Nationale Wirtschaftspolitik in der
europäischen Währungsunion**

2004. 228 Seiten

Steffen Ganghof

Wer regiert in der Steuerpolitik?

Einkommensteuerreform in Deutschland

zwischen internationalem Wettbewerb und

nationalen Verteilungskonflikten

2004. 195 Seiten

Oliver Treib

**Die Bedeutung der nationalen
Parteipolitik für die Umsetzung
europäischer Sozialrichtlinien**

2004. 298 Seiten

Lothar Krempel

Visualisierung komplexer Strukturen

Grundlagen der Darstellung
mehrdimensionaler Netzwerke

2005. 216 Seiten

Miriam Hartlapp

**Die Kontrolle der nationalen
Rechtsdurchsetzung durch die
Europäische Kommission**

2005. 254 Seiten

Simone Leiber

**Europäische Sozialpolitik und nationale
Sozialpartnerschaft**

2005. 281 Seiten

Steffen Ganghof, Philip Manow (Hg.)

Mechanismen der Politik

Strategische Interaktion im deutschen
Regierungssystem

2005. 277 Seiten