

# **Nationale Sozialpartnerschaft und Soziales Europa**

**Eine ländervergleichende Studie zur Umsetzung arbeitsrechtlicher  
EU-Richtlinien in Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich,  
Luxemburg und Italien**

Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Fakultät für Wirtschafts-  
und Sozialwissenschaften an der Universität Heidelberg

eingereicht im

Juli 2003

von

**Simone Leiber**



# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung: Sozialpartnerschaft im Mehrebenensystem der EU .....</b>	<b>1</b>
1.1 Der Hintergrund: Europäische Sozialpolitik und Sozialpartnerschaft nach Maastricht.....	4
1.2 Forschungsfragen, Methodik und Untersuchungsfälle.....	8
1.3 Aufbau der Studie.....	17
<b>2 Theorie- und Analyserahmen: die Umsetzung von EU-Richtlinien aus aktuerzentrierter Perspektive .....</b>	<b>20</b>
2.1 Begriffsklärungen und Gegenstandsbereich der Untersuchung .....	20
2.2 Forschungsstand: Sozialpartner als bislang vernachlässigte Größe der Europäisierungs- und EU-Implementationsforschung .....	25
2.3 Formen der Sozialpartnereinbindung in die Politikformulierung und -implementation – eine Typologie.....	30
2.4 Sozialpartner und die Umsetzung von EU-Richtlinien aus aktuerzentrierter Sicht .....	34
2.5 Europäisierungsimpulse der EU-Sozialpolitik für nationale Sozialpartnerschaft.....	40
2.6 Operationalisierungen .....	43
<b>3 Dänemark.....</b>	<b>46</b>
3.1 Verfahren der Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien.....	48
3.2 Die Sozialpartner im dänischen Politikprozess.....	50
3.3 Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien.....	53
3.4 Die Umsetzung der Richtlinien in Dänemark .....	55
3.4.1 <i>Die Nachweis-Richtlinie: Pünktliche und korrekte Umsetzung trotz Sozialpartnerdebatte um das Umsetzungsinstrument.....</i>	<i>56</i>
3.4.2 <i>Die Mutterschutz-Richtlinie: geringe Anpassungen und reibungslose Umsetzung .....</i>	<i>58</i>
3.4.3 <i>Die Arbeitszeit-Richtlinie: Autonome Umsetzung durch die Sozialpartner scheitert.....</i>	<i>61</i>
3.4.4 <i>Die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie: Pünktliche Umsetzung trotz starker politischer Widerstände.....</i>	<i>65</i>
3.4.5 <i>Die Elternurlaubs-Richtlinie: Autonome Umsetzung durch die Sozialpartner vom Scheitern bedroht .....</i>	<i>69</i>
3.4.6 <i>Die Teilzeitarbeits-Richtlinie: Auf dem Weg zu einer neuen „dualen Implementationsmethode“.....</i>	<i>71</i>
3.5 Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Dänemark.....	75

<b>4 Schweden</b> .....	<b>80</b>
4.1 Verfahren der Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien .....	81
4.2 Die Sozialpartner im schwedischen Politikprozess .....	83
4.3 Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien .....	86
4.4 Die Umsetzung der Richtlinien in Schweden.....	89
4.4.1 <i>Die Nachweis-Richtlinie: geringer Anpassungsbedarf und           reibungslose Umsetzung</i> .....	90
4.4.2 <i>Die Mutterschutz-Richtlinie: Widerstand der Regierung gegen           obligatorischen Mutterschutz</i> .....	91
4.4.3 <i>Die Arbeitszeit-Richtlinie: Von Kirchen, Zäunen und           Anwendungsproblemen</i> .....	94
4.4.4 <i>Die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie: Geringfügige Änderungen           weitgehend pünktlich und korrekt durchgeführt</i> .....	97
4.4.5 <i>Die Elternurlaubs-Richtlinie: Arbeitgeber haben kein Interesse an           Umsetzung per Kollektivvertrag</i> .....	99
4.4.6 <i>Die Teilzeitarbeits-Richtlinie: Arbeitgeber fürchten Re-           Zentralisierung der Tarifbeziehungen</i> .....	102
4.4.7 <i>Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Schweden</i> .....	106
 <b>5 Finnland</b> .....	 <b>109</b>
5.1 Verfahren der Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien .....	111
5.2 Die Sozialpartner im finnischen Politikprozess .....	112
5.3 Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien .....	114
5.4 Die Umsetzung der Richtlinien in Finnland.....	115
5.4.1 <i>Die Nachweis-Richtlinie: issue linkage verzögert Korrektur des           Umsetzungsgesetzes</i> .....	116
5.4.2 <i>Die Mutterschutz-Richtlinie: Unachtsamkeit und Opposition           gegenüber Richtliniendetails</i> .....	118
5.4.3 <i>Die Arbeitszeit-Richtlinie: weitgehend pünktliche und korrekte           Umsetzung trotz issue linkage und komplexem Aushandlungsprozess</i> .....	121
5.4.4 <i>Die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie: Inkorrekte Umsetzung durch           Unachtsamkeit und Interpretationsprobleme</i> .....	127
5.4.5 <i>Die Elternurlaubs-Richtlinie: pünktliche Umsetzung durch           ‘Entkoppelung‘ von Umsetzung und nationaler Reform</i> .....	130
5.4.6 <i>Die Teilzeitarbeits-Richtlinie: Verzögerte Umsetzung durch issue           linkage</i> .....	133
5.5 Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Finnland .....	136
 <b>6 Österreich</b> .....	 <b>139</b>
6.1 Verfahren der Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien .....	140
6.2 Die Sozialpartner im österreichischen Politikprozess .....	142

6.3 Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien.....	145
6.4 Die Umsetzung der Richtlinien in Österreich .....	148
6.4.1 <i>Die Nachweis-Richtlinie: pünktliche Umsetzung im Rahmen des EWR-Beitritts</i> .....	148
6.4.2 <i>Die Mutterschutz-Richtlinie: Opposition gegen neue ‚Schutzphilosophie‘</i> .....	150
6.4.3 <i>Die Arbeitszeit-Richtlinie: Sozialpartnerkontroversen verzögern die Umsetzung</i> .....	155
6.4.4 <i>Die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie: Paketlösung zur Lehrlingsoffensive ebnet Weg zur Umsetzung</i> .....	161
6.4.5 <i>Die Elternurlaubs-Richtlinie: Gewerkschaften setzen sich über EU-Umweg durch</i> .....	165
6.4.6 <i>Die Teilzeitarbeits-Richtlinie: Regierung sieht keinen Umsetzungsbedarf</i> .....	169
6.5 Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Österreich .....	172
<b>7 Luxemburg</b> .....	<b>175</b>
7.1 Verfahren der Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien .....	176
7.2 Die Sozialpartner im luxemburgischen Politikprozess.....	178
7.3 Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien.....	179
7.4 Die Umsetzung der Richtlinien in Luxemburg .....	182
7.4.1 <i>Die Nachweis-Richtlinie: administrative Überlastung, die Erste – Verspätung trotz geringen Anpassungsbedarfs</i> .....	183
7.4.2 <i>Die Mutterschutz-Richtlinie: administrative Überlastung, die Zweite, verbunden mit Interpretationsproblemen und Versäumnissen der EU-Kommission</i> .....	185
7.4.3 <i>Die Arbeitszeit-Richtlinie: administrative Überlastung, die Dritte – immense Verspätung und Inkorrektheit</i> .....	192
7.4.4 <i>Die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie: administrative Überlastung, die Vierte, verbunden mit Koordinationsproblemen</i> .....	196
7.4.5 <i>Die Elternurlaubs-Richtlinie: nahezu pünktliche Umsetzung und Experiment mit neuem Sozialpartnerverfahren</i> .....	199
7.4.6 <i>Die Teilzeitarbeits-Richtlinie: administrative Überlastung, die Fünfte – verspätete Notifizierung ohne Umsetzungsprozess</i> .....	206
7.5 Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Luxemburg .....	209
<b>8 Italien</b> .....	<b>212</b>
8.1 Verfahren der Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien .....	216
8.2 Die Sozialpartner im italienischen Politikprozess .....	218
8.3 Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien.....	221

8.4 Die Umsetzung der Richtlinien in Italien.....	223
8.4.1 Die Nachweis-Richtlinie: administrative Probleme verursachen starke Verzögerung .....	224
8.4.2 Die Mutterschutz-Richtlinie: administrative Probleme verknüpft mit Opposition .....	227
8.4.3 Die Arbeitszeit-Richtlinie: äußerst kontroverse Umsetzung beinahe zehn Jahre nach Verabschiedung der Richtlinie .....	230
8.4.4 Die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie: politische Krisen bleiben nicht ohne Wirkung auf die Richtlinienumsetzung .....	238
8.4.5 Die Elternurlaubs-Richtlinie: das Scheitern verhandelter Gesetzgebung.....	241
8.4.6 Die Teilzeitarbeits-Richtlinie: unvorhergesehene Ereignisse verhindern Sozialpartnerabkommen.....	244
8.5 Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Italien .....	249
<b>9 Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft – länderübergreifender Vergleich.....</b>	<b>254</b>
9.1 Die Umsetzungsdaten im Überblick.....	254
9.2 Wie wichtig waren die Sozialpartner für die Umsetzungsperformanz? .....	262
9.3 Welche Erklärungskraft hatten andere Faktoren? .....	273
9.3.1 „Goodness of fit“ als Determinante erfolgreicher Umsetzung? .....	273
9.3.2 EU-bezogene Faktoren: Klarheit der Regelformulierung und EU- Verhandlungsprozess.....	275
9.3.3 Länderbezogene Faktoren: Vetospieler, parteipolitische Präferenzen, administrative und verfahrenstechnische Probleme.....	279
9.3.4 Resümee 1: Die zentrale Bedeutung der Regierung für eine effektive Sozialpartnereinbindung und erfolgreiche Umsetzung .....	282
9.4 Der Einfluss der EU-Sozialpolitik auf die nationalen Sozialpartner .....	285
9.4.1 Sozialpartner und die nationale Vorbereitung des EU- Entscheidungsprozesses.....	285
9.4.2 Sozialpartner und die Richtlinien-Umsetzung.....	290
9.4.3 Weitere (potenzielle) Effekte der Europäisierung: Stabilisierung und Zentralisierung von Sozialpartnerschaft? .....	297
9.4.4 Resümee 2: Leicht harmonisierender Einfluss der EU-Sozialpolitik auf die nationalen Sozialpartner .....	298
<b>10 Schlussbetrachtung: Die Paradoxie der EU-Sozialpolitik.....</b>	<b>301</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>310</b>
Liste der durchgeführten Interviews.....	310
Literatur.....	313

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Forschungsfragen .....	9
Abbildung 2: EU-Vertragsverletzungsverfahren – alle Politikfelder .....	16
Abbildung 3: Aushandlung und Implementation von EU-Richtlinien im europäischen Mehrebenensystem .....	23
Abbildung 4: Formen der Sozialpartnereinbindung in die Politikformulierung und -implementation .....	32
Abbildung 5: Mögliche Europäisierungsanstöße für nationale Staat-Verbände-Beziehungen in der EU-Sozialpolitik .....	43

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Dänemark auf einen Blick .....	55
Tabelle 2: Die Umsetzungsprozesse in Dänemark .....	76
Tabelle 3: Schweden auf einen Blick .....	89
Tabelle 4: Die Umsetzungsprozesse in Schweden .....	107
Tabelle 5: Finnland auf einen Blick .....	115
Tabelle 6: Die Umsetzungsprozesse in Finnland .....	138
Tabelle 7: Österreich auf einen Blick .....	147
Tabelle 8: Die Umsetzungsprozesse in Österreich .....	173
Tabelle 9: Luxemburg auf einen Blick .....	182
Tabelle 10: Die Umsetzungsprozesse in Luxemburg .....	210
Tabelle 11: Italien auf einen Blick .....	223
Tabelle 12: Arbeitsrechtliche Richtlinien und leggi comunitarie in Italien .....	226
Tabelle 13: Die Umsetzungsprozesse in Italien .....	251
Tabelle 14: Zeitpunkt der Richtlinienumsetzung .....	255
Tabelle 15: Zeitpunkt der Richtlinienumsetzung (Monate nach der Umsetzungsfrist) .....	256
Tabelle 16: Korrektheit der nationalen Umsetzungsmaßnahmen im ersten Umsetzungsanlauf (nach Ländern) .....	257
Tabelle 17: Korrektheit der nationalen Umsetzungsmaßnahmen im ersten Umsetzungsanlauf (nach Richtlinien) .....	259
Tabelle 18: Überimplementation .....	260
Tabelle 19: Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung und Verzögerung .....	263

Tabelle 20: Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung und Verzögerung – Zusammenfassung der Fallstudien.....	265
Tabelle 21: Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung und Korrektheit.....	268
Tabelle 22: Sozialpartnereinbindung und Anwendung der Umsetzungsmaßnahmen .....	272
Tabelle 23: Korrektheit der Umsetzung und EU-Mitgliedschaft .....	279
Tabelle 24: Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in ... .....	286
Tabelle 25: Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in ... .....	291



## 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 Union (EU)<sup>1</sup> 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 der 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.<sup>2</sup> Die vorliegende Studie möchte diese 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).

---

<sup>1</sup> In dieser Untersuchung wird durchgehend der Begriff Europäische Union benutzt, weil dieser sich im allgemeinen Sprachgebrauch weitgehend durchgesetzt hat. Streng genommen müsste an allen Stellen der Begriff Europäische Gemeinschaft verwendet werden, an denen sich die Untersuchung nur mit Regelungen aus dem Bereich der „ersten Säule“ befasst.

<sup>2</sup> Erste theoretische Überlegungen zu einer möglichen Wirkungsweise auf die nationale Ebene, jedoch ohne empirische Überprüfung, finden sich bei Falkner (2000c); einige empirische Hinweise, aber nicht umfassend und systematisch aufgearbeitet, gibt Hartenberger (2001: 146-150).

In den 1970er Jahren gelang es maßgeblich Philippe C. Schmitter (1974) und Gerhard Lehmbruch (1974) auf das besondere Phänomen neo-korporatistischer<sup>3</sup> Politikmuster aufmerksam zu machen. Die Bandbreite der seitdem entstandenen Korporatismusforschung ist immens und hat bereits verschiedene Konjunkturen durchlaufen.<sup>4</sup> Dies verdeutlichen nicht zuletzt viel zitierte Aufsatztitel wie „Corporatism is Dead! Long Live Corporatism!“ (Philippe C. Schmitter 1989) oder „Der korporatistische Sisyphus“ (Philipp C. 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 Karlhofer 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 Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa. An diesen wichtigen Strang der Europaforschung knüpft diese Arbeit 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

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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).

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 (d.h. 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.<sup>5</sup> 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 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; Giuseppe Fajertag/Pochet 1997; Guisepe Fajertag/Pochet 2000; Hemerijck/Visser 1997; Regini 2000). In Ergänzung zu diesen Arbeiten über die ökonomischen Anpassungszwänge der 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.

---

<sup>5</sup> Zu verschiedenen Verwendungen des Begriffs Europäisierung in der Forschungsliteratur vgl. Kapitel 2.

## 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. bspw. Falkner 1998: 78-96; aus britischer Sicht Forster 1999). Die Beurteilung der langfristigen Tragweite dieser Reformen in der unmittelbar darauf folgenden 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 darin enthaltenen Reformschritte für viele Beobachter überraschend kamen<sup>6</sup> 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 (ausführlich dazu Falkner 1998: 55-77; 2000a).<sup>7</sup> Insgesamt waren daher – trotz angestrebter 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.<sup>8</sup> Hier wurden vier institutionelle Neuerungen eingeführt: (1) Neue Kompetenzen wurden geschaffen, (2) der Anwendungsbereich für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen wurde ausge-

---

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

<sup>7</sup> Ein umfassender Überblick zur Entwicklung der europäischen Sozialpolitik und des Sozialen Dialogs vor Maastricht findet sich ebenfalls bei Dølvik (1997: 111-126) oder Hartenberger (2001: 55-67). Mit abweichenden Nuancen kommen alle Studien der europäischen Sozialpolitik und des europäischen Sozialen Dialoges für diesen Zeitraum zu demselben Schluss: kein Erfolg trotz intensiver Bemühungen der Europäischen Kommission.

<sup>8</sup> 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.

dehnt, (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 Art. 138 (2) und (3) EGV<sup>9</sup>).

*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, bspw. eine Richtlinie, umzuwandeln und es auf diesem Weg in den Mitgliedstaaten zur Umsetzung zu bringen (Art. 138 (4) und 139 EGV).<sup>10</sup>

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 Parlament<sup>11</sup> 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 an-

---

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

<sup>10</sup> 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 dem Text weitere Änderungen zufügen dürfe. In der „Mitteilung 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 keinerlei Änderungen am Text der Sozialpartnervereinbarung vornehmen dürfe, ansonsten würde sie ihren Richtlinienvorschlag (denn die Kommission besitzt in diesem Bereich das alleinige Initiativrecht) zurückziehen.

<sup>11</sup> 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.

zunehmen 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.<sup>12</sup> 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 gebräuchlich<sup>13</sup> – 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-Wirkung<sup>14</sup> verliehen wird, wandte in dieser weitgehenden Form vorher vor allem Belgien an.<sup>15</sup> 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 die Umsetzung einer Richtlinie übertragen.<sup>16</sup> Diese

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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. bspw. Edwards et al. 1999).

<sup>14</sup> D.h. eine rechtsverbindliche Gültigkeit für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (und nicht nur für die Mitglieder der Organisationen, die das Abkommen ausgehandelt haben).

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> Die Verantwortung dafür, „dass die durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Ergebnisse erzielt werden“ (Artikel 137 (4) EGV), liegt dennoch weiterhin bei den Regierungen der Mitgliedstaaten.

Klausel ist auf die Initiative des dänischen Ministers und späteren EU-Kommissars Henning Christoffersen zurückzuführen (Hartenberger 2001: 146). Dänemark hatte die Befürchtung, ein Ausbau sozialpolitischer Regulierungskompetenz auf EU-Ebene könnte 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.<sup>17</sup> Zusammenfassen lässt sich festhalten, dass den europäischen, aber auch den nationalen Sozialpartnern im Maastrichter Sozialabkommen eine beachtenswerte Sonderrolle zugesprochen wurde.

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.<sup>18</sup> Bisher wurden diese Muster in der Frage des Elternurlaubs und im Bereich atypischer Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverhältnisse) praktiziert.<sup>19</sup> 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

---

<sup>17</sup> 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.

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

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

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.<sup>20</sup> 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 Dialoges nimmt Sozialpartnerschaft die Stellung eines normativen Leitbildes für „good governance“ ein, mit dem sich die Output-Qualität europäischer Politik verbessern lässt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002; 2001b: 13).<sup>21</sup> 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 untersucht zum einen, *wie sich die Einbindung der Sozialpartner auf die Output-Seite der EU-Sozialpolitik, konkret auf die Umsetzungsqualität der europäischen Sozialpolitik-Richtlinien 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)*.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Zur so genannten Offenen Methode der Koordinierung (OMK) vgl. bspw. Mosher (2000) und Schulte (2002).

<sup>21</sup> Vgl. in Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002) insbesondere Kapitel 1: „Der Soziale Dialog, Schlüssel für ein besseres Regieren“.

<sup>22</sup> Die Rolle sozialpartnerschaftlicher Arrangements im EU-Mehrebenensystem wird also aus zwei Perspektiven betrachtet (Abbildung 1). Die Sozialpartnereinbindung fungiert dabei einmal als abhängige



*Abbildung 1: Forschungsfragen*

**Forschungsfrage 1**

Europäische und nationale Sozialpartnereinbindung  $\xrightarrow{\text{Wirkung auf}}$  Umsetzungsqualität der EU-Sozialpolitikrichtlinien

**Forschungsfrage 2**

EU-Sozialpolitikrichtlinien  $\xrightarrow{\text{Wirkung auf}}$  nationale Sozialpartnereinbindung

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 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 arbeitsrechtlichen<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> Dabei geht es um folgende Inhalte:

---

und einmal als unabhängige Variable. Beide Forschungsfragen werden zwar auf der Basis desselben empirischen Materials, jedoch klar getrennt voneinander ausgewertet.

<sup>23</sup> Bisher wurde von EU-Sozialpolitikrichtlinien gesprochen, da sie dem Bereich entstammen, der in den europäischen Verträgen mit „Sozialpolitik“ bezeichnet wird (Art. 136-150 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.

<sup>24</sup> Die Europäische Betriebsräte-Richtlinie (94/45/EG) und die Entsende-Richtlinie (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.

Die *Nachweis-Richtlinie*<sup>25</sup> 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 beschäftigte Arbeitnehmer und Teilzeitarbeitnehmer mit weniger als acht Wochenstunden können von diesen Ansprüchen ausgenommen werden.

Ziel der *Mutterschutz-Richtlinie*<sup>26</sup> 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 Nacharbeit verpflichtet werden. Die Richtlinie verbietet darüber hinaus eine Kündigung aus Gründen der Schwangerschaft und verleiht Müttern Anspruch auf 14 Wochen bezahlten Mutterschaftsurlaub.

Die *Arbeitszeit-Richtlinie*<sup>27</sup> 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 Nachtarbeiter fest und gewährt allen erfassten Arbeitnehmern das Recht auf mindestens vier Wochen bezahlten Jahresurlaub. Ärzte in der Ausbildung, Tätigkeiten auf See und Beschäftigte im Transportwesen sind nicht von der Richtlinie abgedeckt.

Die *Jugendarbeitsschutz-Richtlinie*<sup>28</sup> definiert bestimmte tägliche und wöchentliche Höchstarbeits- und Mindestruhezeiten für alle minderjährigen Beschäftigten und beschränkt die Möglichkeit der Nacharbeit für diese Arbeitnehmer. Für bestimmte Gruppen von Jugendlichen können Abweichungen von den Vorschriften über Arbeits- und Ruhezeiten vorgesehen werden. Darüber hinaus enthält sie 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

---

<sup>25</sup> Richtlinie 91/533/EWG des Rates vom 14. Oktober 1991, Amtsblatt Nr. L 288 vom 18.10.1991, 32.

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

<sup>27</sup> 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 Arbeitszeit-Begriffs 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 Arbeitszeit-Richtlinie 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 (Art. 18 der Richtlinie). Zum jetzigen Zeitpunkt ist es wahrscheinlich, dass auch die potenziell kostenträchtigen Wirkungen der genannten Gerichtsurteile im Zuge der Neuverhandlung abgemildert werden.

<sup>28</sup> Richtlinie 94/33/EG des Rates vom 22. Juni 1994, Amtsblatt Nr. L 216 vom 20.08.1994, 12.

muss der Arbeitgeber gegebenenfalls eine kostenlose ärztliche Gesundheitsüberwachung gewährleisten. Bestimmte, besonders gefährliche Tätigkeiten dürfen von Minderjährigen überhaupt nicht ausgeführt werden.

Durch die *Elternurlaubs-Richtlinie*<sup>29</sup> 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 oder 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 *Teilzeitarbeits-Richtlinie*<sup>30</sup> 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 zu bestimmten Beschäftigungsbedingungen festgelegt werden. Darüber hinaus umfasst die Richtlinie einige Empfehlungen über die Nichtdiskriminierung von Teilzeitarbeitnehmern in Bezug auf die gesetzlichen Systeme der sozialen Sicherung sowie über 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 Nachweis-Richtlinie 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 Teilzeitarbeits-Richtlinien wurden auf der Grundlage des Maastrichter Sozialprotokoll-Verfahrens zwischen den europäischen Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbänden UNICE<sup>31</sup>, CEEP<sup>32</sup> und EGB<sup>33</sup> ausge-

---

<sup>29</sup> Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996, Amtsblatt Nr. L 145 vom 19.06.1996, 4.

<sup>30</sup> 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 20.01.1998, S. 9.

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

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

handelt und vom Rat ohne inhaltliche Änderungen in eine Richtlinie aufgenommen.<sup>34</sup> Sowohl für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat als auch für Sozialpartnerrichtlinien gilt, dass nationale Interessen im EU-Entscheidungsprozess übergangen werden können (bspw. indem sie im Rat oder im EGB überstimmt werden). Gibt es hierbei einen Zusammenhang mit der darauf folgenden 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 Binnenmarkt (Ciavarini Azzi 1985; Siedentopf/Ziller 1988a; 1988b; Schwarze et al. 1991; 1993a; Schwarze et al. 1990; Daintith 1995) und Umweltpolitik (Héritier et al. 1994; A. Jordan 1999; A. 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 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; V. A. Schmidt 1996; Wilts 2001) oder auf den Transportsektor (Lehmkuhl 1999; 2000). Da die Sozialpartner im arbeitsrechtlichen Bereich wichtige Akteure sind, verspricht die vorliegende Untersuchung interessante zusätzliche Erkenntnisse.

Die *Datenbasis* für die insgesamt 36 empirischen Fallstudien dieser Studie bildeten vor allem *halbstandardisierte Experteninterviews* mit Beamten aus den zuständigen Ministerien und Arbeitsaufsichtsbehörden sowie mit Vertretern von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden in den sechs ausgewählten Ländern. Daneben wurden *Dokumente* analysiert, insbesondere Gesetzesentwürfe und verabschiedete Gesetzestexte, erläu-

---

<sup>33</sup> Europäischer Gewerkschaftsbund.

<sup>34</sup> 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.

ternde 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 der *European Industrial Relations Review* und die Internet-Datenbank *EIROOnline*<sup>35</sup> systematisch ausgewertet, die laufend über Entwicklungen im Bereich Sozialpolitik und Arbeitsrecht auf der europäischen Ebene und in den Mitgliedstaaten berichten. Wo es möglich war, wurde die Analyse durch die Berichterstattung in verschiedenen Tageszeitungen ergänzt.<sup>36</sup>

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.<sup>37</sup>

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* (d.h. 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.<sup>38</sup> Auch in dieser Hinsicht lassen sich die Fälle in abgestufte Kategorien der Sozialpartnereinbindung einteilen, sodass systematisch die Unterschiede verdeutlicht werden können.

---

<sup>35</sup> Siehe <http://www.eiro.eurofound.ie>.

<sup>36</sup> Die Untersuchung umfasst die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten bis Ende April 2003.

<sup>37</sup> Gegenstand dieses Projektverbundes war die Implementation der sechs erwähnten EU-Richtlinien in allen Mitgliedstaaten der EU 15 und ihre praktischen Auswirkungen auf die nationalen Arbeitssysteme. Der Verbund umfasste zwei weitere Untersuchungen (vgl. Hartlapp 2005; 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. Aus diesem Grund bestand die Möglichkeit, besonders relevant erscheinende Fälle aus den übrigen Ländern für das hier behandelte Thema nutzbar zu machen.

<sup>38</sup> Hier geht es bspw. 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.

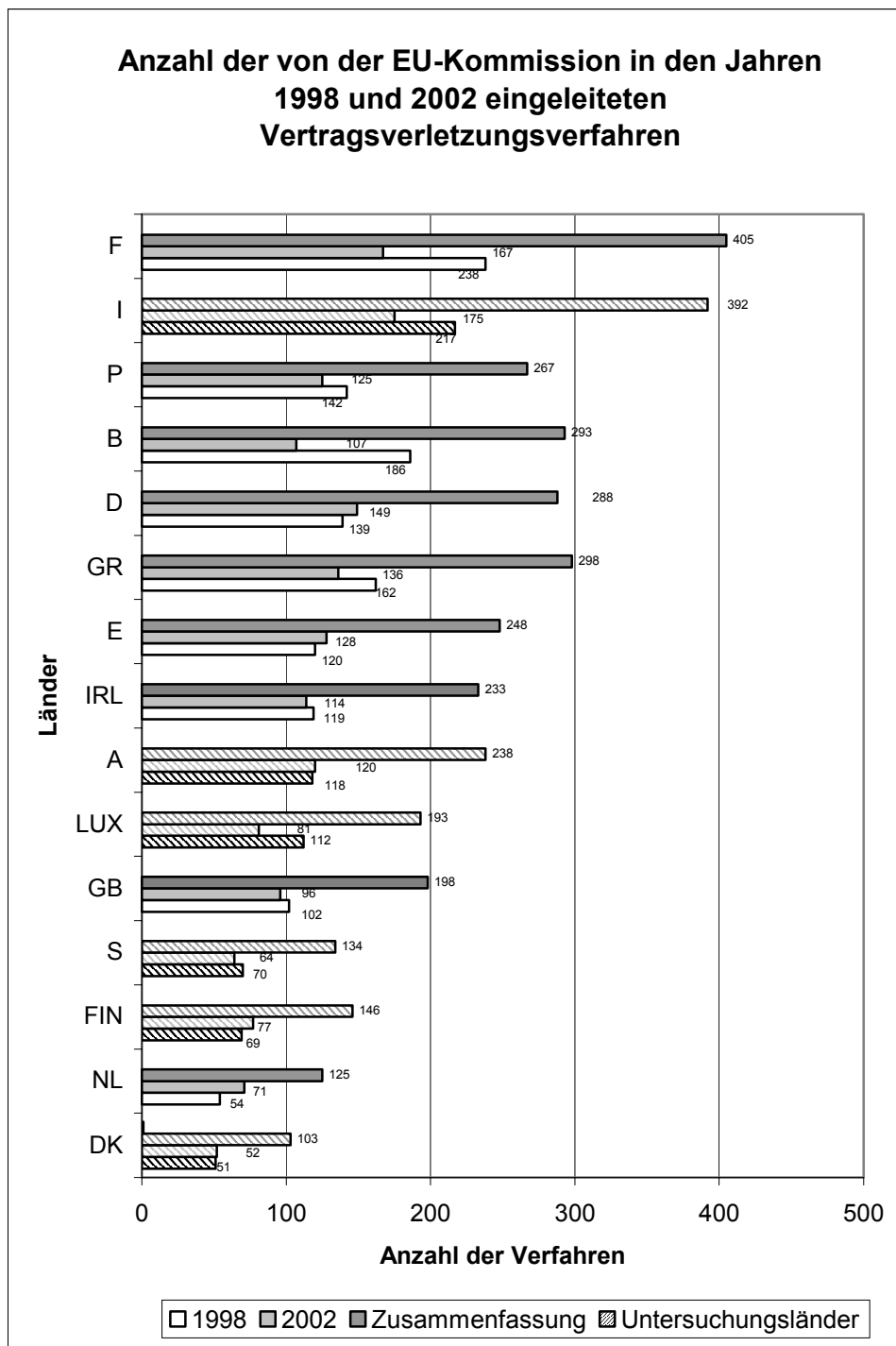
Eine genaue Erläuterung der jeweiligen nationalen Systeme sozialpartnerschaftlicher Interessenvermittlung und Kategorisierung erfolgt in den einzelnen Länderkapiteln 3-8. Bereits an dieser Stelle sei auf wichtige Charakteristika der Sozialpartnermodelle in den Untersuchungsländern verwiesen: Die Gemeinsamkeit der untersuchten Länder besteht darin, dass in allen die Sozialpartner für die nationale Politikgestaltung der 1990er Jahre wichtig waren. Allerdings geschah dies auf unterschiedliche Arten: 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 in sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen wichtig sind. Wie ich in den Kapiteln 3-8 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. Dennoch gibt es 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 wieder finden, haben sich in der historischen Entwicklung der Sozialpartnerschaft (ausführlich: Due et al. 2000 sowie Abschnitte 3.2, 4.2 und 5.2 in dieser Untersuchung) nationale Spezifika herausgebildet. Den arbeitsrechtlichen Bereich betrifft dies besonders stark. Diese Unterschiede bedürfen besonderer Aufmerksamkeit in den Länderstudien.

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 So-

---

zialpartner 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 jeweils in den einführenden Teilen der Kapitel 3-8.

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 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 Bild für die skandinavischen Länder (vgl. Abbildung 2). Und auch Italien gehört nach diesem Maßstab 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 im Folgenden analysiert.

Abbildung 2: EU-Vertragsverletzungsverfahren – alle Politikfelder<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003b: Anhang II, Tab. 2.1 und 2.2): Fristsetzungsschreiben, mit Gründen versehene Stellungnahmen und Anrufungen des Gerichtshofes. 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. Zu den Problemen von Daten über Vertragsverletzungsverfahren als Indikator für Compliance mit EU-Recht (bspw. weil sich unentdeckte Verstöße darin nicht wiederfinden) vgl. Hartlapp (2005) und Falkner et al. (2005).



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 (die skandinavischen Länder und Österreich). Dabei wird herausgearbeitet, dass innerhalb dieser Gruppe der korporatistischen Länder noch weiter zwischen verschiedenen Typen der Sozialpartnereinbindung unterschieden werden kann. 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 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 wurde darauf verwiesen, 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 der Studie**

Nach diesem Überblick über die beiden zentralen Forschungsfragen stelle ich im nächsten Kapitel den theoretischen und analytischen Rahmen der Untersuchung vor. Ich diskutiere die vorhandene Forschungsliteratur und erläutere, wo die Studie sich abgrenzt und wo sie Innovation verspricht. Des Weiteren stelle ich das Analyseraster der Studie vor, das im Kern auf einer Typologie der Sozialpartnereinbindung in die öffentliche Po-

litikgestaltung beruht, und erkläre die Operationalisierung der Analysekategorien (Kapitel 2).

Danach (Kapitel 3-8) erfolgt die empirische Analyse in sechs Länderstudien zu Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich, Luxemburg und Italien. Jede Länderstudie beginnt mit einem allgemeinen Teil zu den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen sowie der Stellung der Sozialpartner in dem 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 waren Teil der Interviewerhebungen und werden in dieser Untersuchung erstmals auf breiter vergleichender Basis aufbereitet. Im Anschluss daran werden die einzelnen Umsetzungsprozesse ausgewertet. Die empirische Grundlage dafür bilden sechs Fallstudien pro Land. Am Ende jedes Länderkapitels werden die wichtigsten Ergebnisse aus den allgemeinen Teilen und den Fallstudien zusammengefasst.

Das darauf folgende Kapitel 9 widmet sich dem länderübergreifenden Vergleich der Ergebnisse. Dieser erfolgt getrennt nach Forschungsfrage 1 (Abschnitte 9.1 bis 9.3) und Forschungsfrage 2 (Abschnitt 9.4). Dabei zeige ich, 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. Paradoxer Weise schwächte die EU-Sozialpolitik, in der Sozialpartnerschaft von Bedeutung ist, die nationalen Sozialpartnern. 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 abschließend (Kapitel 11) vor dem Hinter-

grund der Ergebnisse die künftige Rolle von Sozialpartnerschaft im Mehrebenensystem der Europäischen Union.

## 2 Theorie- und Analyserahmen: die Umsetzung von EU-Richtlinien aus akteurzentrierter Perspektive

Beide zentrale Fragen dieser Untersuchung knüpfen an wichtige Stränge der Europafor- schung an. Es handelt sich dabei einerseits um Studien, die sich mit der *Implementation von EU-Politiken* befassen (Forschungsfrage 1). Andererseits beziehe ich mich auf Ar- beiten, die sich mit dem *domestic impact of Europe*, d.h. 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 analyti- schen Kern der Untersuchung bildet eine Kategorisierung der Sozialpartnereinbindung in die Politikformulierung und -implementation, die auf beide Forschungsfragen ange- wendet wird. Vorab sind jedoch einige Anmerkungen zu wichtigen, in der Forschungsli- teratur 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 Spitzenorganisati- onen 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) so- wie auf der europäischen Ebene.<sup>40</sup> Unter *Sozialpartnerschaft* fasse ich dagegen nur jene Formen der Beziehungen zwischen staatlichen Akteuren und den Sozialpartnerorganisa- tionen, die auf kooperativ-partnerschaftlichem Weg und in institutionalisierten Bahnen geregelt sind. Auch wenn in Forschungsarbeiten über die spezifisch österreichische So- zialpartnerschaft darauf hingewiesen wird, dass die Begriffe *Korporatismus* und Sozial-

---

<sup>40</sup> Sozialpartner sind somit eine bestimmte Gruppe von Interessenverbänden auf beiden Seiten des Ar- beitsmarktes.

partnerschaft überlappende Dimensionen besitzen, jedoch nicht deckungsgleich sind (vgl. bspw. Grande/Müller 1985: 24-26), verwende ich die beiden Begriffe synonym. In Anlehnung an die klassischen Publikationen von Philipp C. Schmitter (1974) und Gerhard Lehmbuch (1974) 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 (eine kleine Anzahl von monopolistischen, zentralisierten und funktional differenzierten Gruppen mit staatlicher Anerkennung bzw. 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*.

*Europäisierung* wird in der Forschungsliteratur für eine Reihe unterschiedlicher Phänomene benutzt wird. 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 beschäftigen (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)<sup>41</sup>, andere dagegen nur die Top-down-Perspektive (Ladrech 1994: 69)<sup>42</sup> als Europäisierung bezeichneten. Wiederum andere haben ein umfassendes Verständnis von Europäisierung, das beide Perspektiven umschließt (Börzel 1999; Börzel/Risse 2000; C. M. Radaelli 2000; Falkner 2000c; 2001a).<sup>43</sup> Diese Studie schließt sich dem Top-down-Begriffsverständnis von Robert Ladrech an, was jedoch die Möglichkeit von „feedback-loops“ (Börzel 2005) und Inter-

---

<sup>41</sup> 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 (ebd.: 1-5).

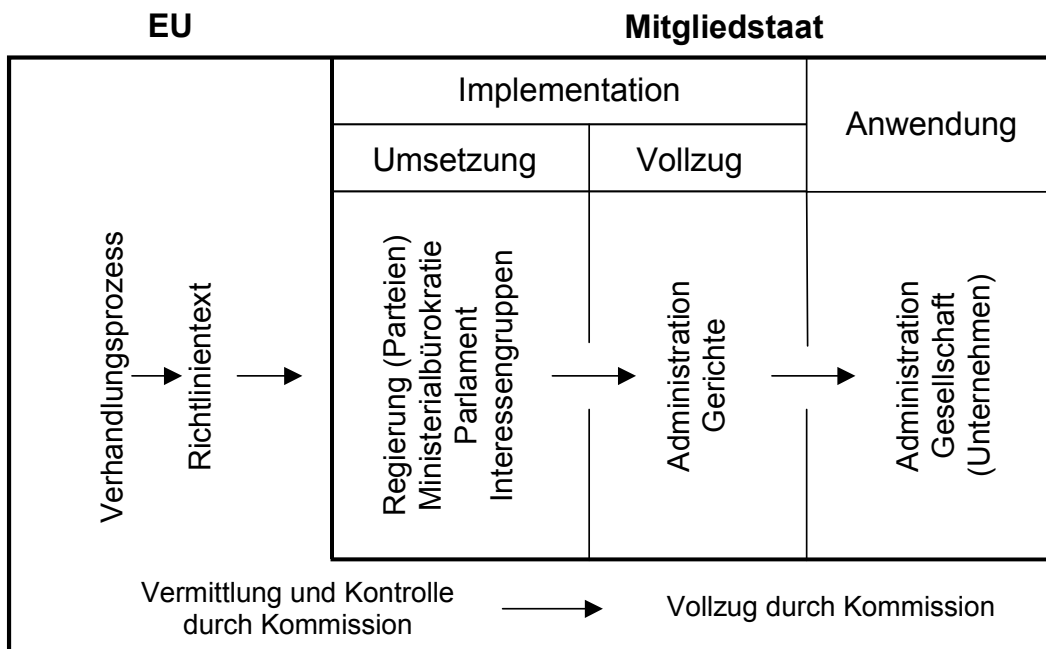
<sup>42</sup> Hier wird Europäisierung verstanden als „incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making“ (ebd.: 69). Aus dieser Perspektive bezeichnet Europäisierung also nicht die Entstehung europäischer Politiken und Strukturen, sondern die Prozesse und Mechanismen, mit denen diese Veränderungen auf der nationalen Ebene hervorrufen können.

<sup>43</sup> 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: 923-24). Diese Facetten des Begriffs spielen jedoch im Themenfeld dieser Analyse keine Rolle.

aktionseffekten 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 sind dazu vorgesehen, auf EU-Ebene einen einheitlichen gesetzlichen Rahmen vorzugeben, 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 3). Dieser erste Schritt der Implementation wird im Folgenden als *Transposition* oder (äquivalent) als *Umsetzung* bezeichnet. Ähnlich wie bei nationalen Gesetzen ist dies ein Prozess, an dem politische, administrative und ggf. gesellschaftliche Akteure teilhaben.

Abbildung 3: Aushandlung und Implementation von EU-Richtlinien im europäischen Mehrebenensystem



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 bspw. 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.

Vollzugmaßnahmen 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 Nicht-Notifizierung,<sup>44</sup> inkorrekte Umsetzung oder die Inkorrektheit der Anwendung von europäischen Richtlinien vorzu-

<sup>44</sup> 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 anderthalb und drei Jahren) in Kenntnis

gehen. Ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 findet dabei in der Regel in vier aufeinander folgenden Stufen statt:<sup>45</sup> (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 Mitgliedstaaten vorzuschlagen (ausführlich zu den Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung der EU-Kommission vgl. Börzel 2003: 9-11; Hartlapp 2005).

In dieser Untersuchung stehen vor allem die Phasen der Aushandlung und der Transposition von EU-Richtlinien im Zentrum der Analyse. 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 Interviewgesprächen auch nach Anwendungsproblemen der Umsetzungsmaßnahmen gefragt. Wo signifikante Probleme bekannt geworden sind, werden diese in den Fallstudien angeführt. Ein vollständiges Bild über die Anwendungserfolge- und Probleme konnte so nicht gewonnen werden, wohl aber Einsichten in interessante Einzelfälle. 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.

---

zu setzen (Notifizierung). Alle Richtlinien, für die noch keine Notifizierung erfolgte, gelten für die Kommission offiziell als nicht transponiert.

<sup>45</sup> 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 Art. 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 der 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 bzw. 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.<sup>46</sup> 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 Misfit-Hypothese steht die an den historischen Institutionalismus anknüpfende theoretische Erwartung, dass bestehende nationale Institutionen beharrungskräftig sind (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

---

<sup>46</sup> Dieser hat folgende Subdimensionen (Börzel 2000b: 226): den nationalen „problem solving approach“, die gebräuchlichen „policy instruments“ sowie die existierenden materiellen „policy standards“.

grundlegende Argument, umso wahrscheinlicher ist es, dass die Anpassungen auf nationale Widerstände stoßen und desto unwahrscheinlicher, dass sie ohne Probleme erfolgen.<sup>47</sup>

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.<sup>48</sup> 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,<sup>49</sup> die nationale Entscheidungskultur, Lernprozesse der Eliten oder Unterstützung durch Interessengruppen berücksichtigt werden (ausführlich dazu Risse et al. 2001b).<sup>50</sup>

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 (Koordinationsprobleme und Ineffizienz der Verwaltungen und Behörden) Systems. Erst nach und nach rückten akteurbezogene Erklärungen mit in den Blick. Welche Rolle spielten Interessengruppen in der Forschungsliteratur?

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 zwi-

---

<sup>47</sup> 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. bspw. 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 Akteursgruppen eingebunden sind, im Rahmen eines einheitlichen Theoriemodells analysiert werden können.

<sup>48</sup> Zum Verhältnis von Europäisierung und Implementation vgl. Kapitel 2.1.

<sup>49</sup> Für ein auf der *Anzahl der im Umsetzungsprozess vorhandenen Vetopunkte* beruhendes Argument vgl. ebenfalls Haverland (2000) und Jensen (2001).

<sup>50</sup> Ähnliche Erklärungsmuster werden herausgearbeitet in Héritier et al. (2001). Für eine kritische Sicht auf den misfit-zentrierten Ansatz vgl. bspw. Radaelli (2003: 44-46). Für eine Zusammenfassung der Kritik und Verteidigung des Misfit-Konzepts vgl. Börzel (2005).

schen einem hohen Korporatismusgrad und erfolgreicher Umsetzung auf (Lampinen/Uusikylä 1998: 239). Dieser Annahme nach haben korporatistische Systeme bessere Möglichkeiten, Interessengruppen in den Entscheidungsprozess zu integrieren und damit mögliche Widerstände oder Konflikte zwischen den Interessenorganisationen zu bewältigen. Dadurch wird die „capability to implement“ (ebd.) 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-Richtlinie 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 ein institutionalistisches, Misfit-basiertes Argument aufbaut, werden Interessengruppen (neben anderen gesellschaftlichen Akteuren wie bspw. 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 Sanktion 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; Héritier 2001b) macht die potenzielle Richtung des Einflusses gesellschaftlicher Akteure dagegen davon abhängig, ob die erforderlichen Veränderungen diesen Vor- oder Nachteile bringen. 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. Ähn-

lich wie Lampinen und Uusikylä geht Hérítier davon aus, dass „a decisional tradition capable of surmounting formal and factual veto points by way of consensual tripartite decision-making“ (Hérítier 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. Diese Untersuchung geht in folgenden Aspekten über die vorgestellten Arbeiten hin: 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.<sup>51</sup> 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 (bspw. Konsultation, Konzertierung oder autonome Regulierung) abhängig ist. Auch wurde bislang bezüglich der Interessenorganisationen nur die Phase der Umsetzung in den Blick genommen und keine systematische Verbindung mit der Phase der Politikformulierung hergestellt. Nicht zuletzt geht diese Studie insofern über bisherigen Untersuchungen hinaus, als sie

---

<sup>51</sup> Vgl. Fußnote 39.

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 hinaus gehenden Studien zur Europäisierung nationaler *polities* und *politics* gibt es zwar einige empirische Studien<sup>52</sup> 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).<sup>53</sup> 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*, d.h. man interessierte sich vor allem für die Entstehung europaweiter Verbandsstrukturen sowie die Interaktionen zwischen (nationalen) Interessengruppen und der Europäischen Kommission.<sup>54</sup> 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 bisher 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; V. A. Schmidt 1996 für Frankreich; Wilts 2001 für die Niederlande; Green Cowles 2001 vergleicht den Transat-

---

<sup>52</sup> Dies betrifft bspw. 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 (V. A. Schmidt 2000; 2002). Für einen ausführlichen Forschungsüberblick vgl. Börzel (2005) oder Olsen (2002).

<sup>53</sup> Zur "logic of consequentialism" versus der "logic of appropriateness" vgl. March/ Olsen (1989; 1998).

<sup>54</sup> Eine vollständige Übersicht über die zahlreichen Studien ist an dieser Stelle nicht möglich, vgl. bspw. Kohler-Koch (1996) Eising/ Kohler-Koch (1994), Eising (2001), Falkner (2003b) mit weiteren Literaturverweisen sowie die Beiträge in Eichener/ Voelzkow (1994) und Greenwood/ Grote/ Ronit (1992).

lantischen Businessdialog in Deutschland, Frankreich und Großbritannien). Dabei standen *vor allem Unternehmensverbände* 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 „From 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 (bspw. 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 indi-

vidueller 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 (zur Notwendigkeit, diese Meso-Ebene bei der Analyse von Staat-Verbände-Beziehungen zu berücksichtigen, vgl. Falkner 2000c).

Im Zentrum der hier durchgeführten empirischen Analyse steht vor allem die funktionale Korporatismus-Dimension 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 (vgl. den zusammenfassenden Überblick über 23 Korporatismus-Rankings bei Siaroff 1999). 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) bspw. als pluralistisch bezeichnet, bei Schmidt (1999: 1) wird Großbritannien als etatistisches Beispiel benutzt. 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.

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 Politiknetzwerke<sup>55</sup> verbindet. In der vorliegenden Analyse geht es jedoch weniger darum, die Stabilität von Netzwerkbeziehungen über ei-

---

<sup>55</sup> 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).

nen 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 4: Formen der Sozialpartnereinbindung in die Politikformulierung und -implementation*

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

Abbildung 4 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 bspw. 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 Verhandlungen zwischen der Regierung und den Sozialpartnern stattfinden. Dies kann bspw. 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 (d.h. eine allgemeine Gültigkeit über die Mitglieder der verhandelnden Sozialpartnerorganisationen hinaus) verliehen. Hierfür gibt es unterschiedliche rechtlichen 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 zumindest 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 aktuerzentrierter 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.<sup>56</sup> Die Umsetzung von EU-Richtlinien betrachte ich als einen komplexen Prozess, der vom Zusammenspiel einer Reihe von sowohl EU- als auch länderbezogener 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 Annahme zu Grunde (die ebenfalls empirisch überprüft wird), dass die Umsetzung von Richtlinien (ebenso wie nationale Rechtsetzung) nicht bloß ein verwaltungstechnischer Vorgang ist, sondern ein eigenständiger *politischer Prozess*, in dem nationale Akteure, darunter auch Interessenorganisationen, versuchen, ihre Ziele geltend zu machen. Zur Theoriebildung trägt diese Studie bei, indem sie den Einfluss der Sozi-

---

<sup>56</sup> Dies ist nicht gleichzusetzen mit einer systematischen Überprüfung der spieltheoretischen Annahmen dieses Ansatzes in seiner erweiterten Form aus dem Jahr 2000.

alpartner auf die politische Verarbeitung des Anpassungsbedarfs herausarbeitet, um bestehende Ansätze zu ergänzen oder ihre Modifizierung zu erleichtern.<sup>57</sup>

Folgende Einflussfaktoren sind für die Umsetzung von EU-Richtlinien potenziell relevant: 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. Ciavarrini 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 Bossche 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 (z.B. Pierson 1996), oder dass es zu „agency loss“ kommt, d.h. dass die Verhandlungsführer als Agenten nicht den Interessen des Prinzipals folgen (z.B. Marks et al. 1996). Auf die Bedeutung der *Klarheit und Kohärenz des Richtlinientextes* 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 v.a. 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 bspw. die Lasten insgesamt als geringfügig eingestufte Anpassungen ungleich verteilt sein (bspw. zwischen einzelnen Sektoren) und damit Opposition bei Verbänden hervorrufen, die davon besonders stark betroffen sind. Gleichzeitig 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 nationa-

---

<sup>57</sup> Für eine vom Prinzip her ähnliche Herangehensweise siehe etwa Héritier et.al. (2001).

len Ebene bereits vorhandenen Regelungen und den Vorgaben der Richtlinie vorgenommen und in die Kategorien gering, mittel und groß unterteilt.<sup>58</sup> Das Handeln der Akteure wird aber nicht nur durch ihre Präferenzen, sondern auch durch den institutionellen Kontext bestimmt. Eine hohe Anzahl von *Vetopunkten*<sup>59</sup> kann eine effiziente Transposition behindern, weil die Verabschiedung der Umsetzungsmaßnahme blockiert oder verzögert werden kann. Zudem könnte *punktueller Überlastung*, *Ineffizienz* (bspw. durch Koordinationsprobleme) oder *Ressourcenmangel* in der Verwaltung die Umsetzung verlangsamen. Prinzipiell sollten Umsetzungsinstrumente, die kein Gesetzgebungsverfahren durchlaufen müssen (bspw. 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 bspw. die Parteien in Koalitionsregierungen (parteipolitische Vetospieler) oder Zweite Kammern (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)

---

<sup>58</sup> Zur genauen Operationalisierung vgl. Abschnitt 2.6.

<sup>59</sup> Bezüglich der *Anzahl der Vetopunkte* in den Untersuchungsländern berücksichtige ich in Anlehnung an Tsebelis (1995) lediglich (kollektive) Akteure mit *formeller Vetomacht*. Tsebelis unterscheidet zwischen *parteipolitischen* (Parteien in einer Regierungskoalition) und *institutionellen* Vetospielern (bspw. der Präsident in präsidentiellen Regierungssystemen oder eine Zweite Kammer mit bindendem Veto und einer von der Ersten Kammer abweichenden parteipolitischen Zusammensetzung). In den von mir untersuchten Mitgliedstaaten waren für die 1990er Jahre lediglich parteipolitische 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 parteipolitischen Mehrheiten zwischen Senat und Abgeordnetenversammlung in den 1990er Jahren jedoch nicht signifikant (Seisselberg 2000: 206-298).

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.<sup>60</sup> 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, d.h. 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:

#### *1. Führt eine starke<sup>61</sup> Einbindung der Sozialpartner zu Verzögerungen der Umsetzung?*

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 für eine problemlose Umsetzung förderlich 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 die Erfordernis zur Herstellung eines Konsenses (weil man die Stabilität der Beziehungen nicht gefährden will) zwischen Staat und

---

<sup>60</sup> 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 bspw. Belgien, in denen dieses Verfahren häufig praktiziert wird.

<sup>61</sup> 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 bzw. weniger intensive Einbindung bezieht sich auf die Kategorien *keine oder insignifikante Einbindung* sowie *Konsultation*.

einflussreichen Interessenorganisationen langwierige Verhandlungen und Kompromissfindungen erforderlich 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 ergebnisoffen Überprüfung.

## *2. 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 positiv zur Korrektheit der Umsetzung beitragen. In den Fällen der Konzertierung, ergänzenden Gesetzgebung und Sozialpartnerautonomie<sup>62</sup> gibt es dabei die größte wechselseitige Kontrolle zwischen den staatlichen Akteuren und den Interessenorganisationen.<sup>63</sup> Gleichzeitig sind aber auch Fälle denkbar, in denen Arbeitgeber, 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 Richtlinien 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 Umset-

---

<sup>62</sup> Auch im theoretisch denkbaren Fall einer autonomen Umsetzung durch die Sozialpartner hat die Regierung nach Art. 137, Absatz 3 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.

<sup>63</sup> 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 Kommission als nationale „whistle blowers“, d.h. 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. bspw. Martin 1995.) Dies kann allerdings unabhängig von der vorangegangenen Art der Einbindung in den Umsetzungsprozess geschehen.

zung 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?

*3. 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 Umsetzung auf der nationalen Ebene an, wird der übergangene Verband versuchen, seine Position dort durchzusetzen.<sup>64</sup>

Die EU-Sozialpartnerrichtlinien sind besondere Fälle, in denen die Sozialpartner die Richtlinien selbst aushandeln. Diese sollten daher erst recht weniger Umsetzungsprobleme durch Widerstand der Sozialpartner erwarten lassen.<sup>65</sup> 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.

---

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> 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 Dialoges mit einfacher bzw. qualifizierter Mehrheit entscheiden. Die Entscheidungen in UNICE werden dagegen einstimmig getroffen. Ob ein überstimmtter Verband im Umsetzungsprozess besonderen Widerstand leistet, wird in den Fallstudien ebenfalls untersucht.

## 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, d.h. sie orientieren sich an der Passgenauigkeit (Fit bzw. Misfit) zwischen der EU- und der nationalen Ebene (am deutlichsten wird dies bei Green Cowles 2001).<sup>66</sup> Ein solches Vorgehen beinhaltet, dass für die EU-Ebene ein typisches Interessenvermittlungsmuster (bspw. pluralistisch) etabliert wird, das dem nationalen Typus (bspw. 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 bzw. kleinen Misfits zwischen dem europäischen und dem nationalen Typus keine Erwartungen an die tatsächliche Wirkung der Europäisierung ableiten. Bestenfalls kann als Misfit „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 (vgl. bspw. Green Cowles et al. 2001 sowie die darin enthaltenen Beiträge), 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 fol-

---

<sup>66</sup> Eine ausdrücklich andere Herangehensweise wählt Lehmkuhl (1999; 2000).



---

genden Leitfragen untersucht, welche Veränderungen sich in der EU-Sozialpolitik bisher beobachten lassen und welche Mechanismen dabei zur 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.<sup>67</sup> Es findet also eine Veränderung der nationalen Rahmenbedingungen 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.

*1. 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 „weicheren“ Charakter als die zuvor beschriebene Verlagerung von Regulierungskompetenz auf die EU-Ebene (Abbildung 3). Daher ist die Frage von besonderem Interesse, ob derartige „soft incentives“ überhaupt eine Wirkung in den Mitgliedstaaten zeigen. Art. 137 Abs. 3 EGV beinhaltet die ausdrückliche Anregung nationaler Umsetzung durch Sozialpartner. Wie einleitend beschrieben, ist es seit dem Maastrichter Sozialabkommen möglich, den nationalen Sozialpartnern die Implementierung von Richtlinien zu übertragen, die über das Sozialabkommen verabschiedet worden sind. Diese Klausel sollte v.a. Dänemark dazu verhelfen, das Dänische Modell arbeits-

---

<sup>67</sup> 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 eigene 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.

rechtlicher Regulierung beizubehalten, das weitgehend der autonomen Gestaltung durch die Sozialpartner unterliegt.

*2. 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; Kohler-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?

*3. Wurden die Sozialpartner stärker in die Umsetzung der Sozialpartnerrichtlinien einbezogen als dies sonst in der arbeitsrechtlichen Regulierung oder bei der Umsetzung von normalen Richtlinien der Fall ist?*

Abbildung 5: Mögliche Europäisierungsanstöße für nationale Staat-Verbände-Beziehungen in der EU-Sozialpolitik<sup>68</sup>

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

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 der 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 (bspw. 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.<sup>69</sup> 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

<sup>68</sup> Nach Falkner/ Leiber (2004).

<sup>69</sup> Einige der Richtlinien (bspw. die Teilzeitarbeits-Richtlinie und Elternurlaubs-Richtlinie) 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.

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 (der nicht zwangsläufig nach Abschluss der ersten Umsetzungsmaßnahme endet, sondern mehrere Teilschritte umfassen kann). Nach dem ersten Umsetzungsanlauf ist es möglich, dass bspw. 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 Regelbestands (1), Anpassungsbedarf in den Bereichen *politics* und/ oder *polity* (2)<sup>70</sup> 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) sein. Darüber hinaus ist bei der Beurteilung der rechtlicher Veränderungen die *Zahl der davon betroffenen Arbeitnehmer* ein wichtiges Kriterium.<sup>71</sup> Zudem wurde die *praktische Relevanz* der Veränderungen in die Bewertung einbezogen.<sup>72</sup>

*Politics/ Polity-Misfit* (2) klassifiziere ich wie folgt: Die Schaffung oder Veränderung (z.B. punktuelle Durchbrechung eines Grundprinzips) zentraler Institutionen, Verfahren

---

<sup>70</sup> In der Literatur wird dies häufig als „institutioneller Misfit“ (vgl. bspw. Börzel/Risse 2000) bezeichnet. Da es so viele unterschiedliche Definitionen des Begriffs „Institution“ gibt, wird hier ein genauerer Ausdruck gebraucht.

<sup>71</sup> So kann sich eine Reform grundsätzlich auf alle oder fast alle Arbeitnehmer beziehen, wie etwa die Festlegung einer bestimmten täglichen Mindestruhezeit, während der nicht gearbeitet werden darf, oder ihr Anwendungsbereich kann von vornherein auf bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern wie Jugendliche oder Teilzeitarbeitnehmer beschränkt sein

<sup>72</sup> 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.

oder Instrumente (z.B. Tarifautonomie oder Föderalismus) entspricht der Kategorie hoch. Die Schaffung oder Veränderung signifikanter (aber nicht: zentraler) Institutionen, Verfahren oder Instrumente (z.B. wenn die Tarifautonomie 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 (z.B. punktuelle Verschiebung von Kompetenzen zu gesetzlicher oder kollektivvertraglicher 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 (wie bspw. Jugendarbeitsschutz), die nur sehr wenige Arbeitnehmer betreffen, verursachen in der Regel keine hohen Kosten.

Für jede Richtlinienumsetzung wurde auf dieser Basis eine Einordnung hinsichtlich der drei Dimensionen getroffen. Zur Bestimmung des *Gesamtanpassungsbedarfs* wurde jeweils die höchste Ausprägung der drei Dimensionen gewählt, da bspw. 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 vorgenommene Anpassungen stellt die Basis der nachfolgenden Fallstudien dar, um die notwendige Einordnung des empirischen Materials in die Kategorien transparent und nachvollziehbar zu machen.

### 3 Dänemark

Dänemark ist seit 1973 EU-Mitglied und ein Land, in dem man der Idee einer immer engeren Union skeptisch gegenüber steht. 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. Ganz im Gegensatz dazu steht Dänemarks Verhältnis zur EU aus *juristischer* Perspektive. Abbildung 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 (ebd., Rasmussen 1988).

Dänemarks Parlament, der *Folketing*, ist ein Einkammernparlament, die vorher existierende zweite Kammer (*Landsting*) wurde in der Verfassungsreform von 1953 abgeschafft (ausführlich dazu Degener 2000a; 2000b). 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. Ein besonderes Charakteristikum dänischen Regierens ist die häufige Bildung von Minderheitsregierungen. Diese lassen sich unterscheiden 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 Parteien<sup>73</sup> 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 extensive Praxis 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 Regierungswechsel statt, zudem kam es zweimal innerhalb einer Minderheitsregierung zum Wechsel eines Koalitionspartners. Zwischen 1990 und 1993 wurde Dänemark von einer bürgerlichen (kons.-lib.) Minderheitsregierung unter Poul Schlüter regiert. Von 1993 und 2001 stand der Sozialdemokrat Poul Nyrup Rasmussen an der Spitze des Landes. Er regierte zusammen mit den Radikalliberalen (*Det Radikale Venstre*) sowie zeitweise den Zentrumsdemokraten (*Centrumdemokraterne*) und der christlichen Volkspartei (*Kristeligt Folkeparti*). Bis auf eine kurze Phase zwischen 1993 und Anfang 1994 waren alle Regierungen Minderheitsregierungen. Im Jahr 2001 wurde die Mitte-links-Regierung von der Macht verdrängt. Bei der Parlamentswahl errang die konservative Opposition einen klaren Sieg. Die Wahl vom 20. November 2001 wurde in den dänischen Medien als stärkster Rechtsruck aller Zeiten bezeichnet. Erstmals seit über 80 Jahren stellen die Sozialdemokraten nicht mehr die größte Fraktion. Zudem verzeichnete die ‚rechtspopulistische‘ Dänische Volkspartei (*Dansk Folkeparti*) einen erheblichen Stimmenzuwachs. Die rechtsliberale *Venstre*-Partei<sup>74</sup> ging als stärkste Fraktion aus den Wahlen hervor. Seitdem führt ihr Spitzenkandidat Anders Fogh Rasmussen zusammen mit der Konservativen Volkspartei eine Minderheitsregierung, die von der Dänischen Volkspartei unterstützt wird.

---

<sup>73</sup> Die Sozialdemokraten (*Socialdemokratiet*), die Konservativen (*Det Konservative Folkeparti*), die Liberalen (*Venstre/ Danmarks Liberale Parti*) und die Radikalliberalen (*Det Radikale Venstre*).

<sup>74</sup> Diese ist nicht gleichzusetzen mit der o.g. Radikalliberalen Partei *Det Radikale Venstre*.

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.

### **3.1 Verfahren der Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien**

Mitgliedstaaten, 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,<sup>75</sup> der EG-Ausschuss, der Außenpolitische Ausschuss der Regierung sowie der Europa-Ausschuss 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 (vgl. auch Kapitel 3.3) 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 Feder führenden 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 auf der niederen Ebene der Spezialausschüsse getroffen. Dies betrifft ca. 95 Prozent aller Fälle. Nur etwa vier Prozent der Entscheidungen finden im EG-Ausschuss, etwa ein Prozent im Außenpolitikausschuss der Regierung statt (Pedersen 2000: 222). Der EG-Ausschuss<sup>76</sup> gewinnt in der Regel dann an Bedeutung, wenn im Spezialausschuss keine Einigung erzielt werden konnte.

---

<sup>75</sup> Von diesen gibt es ca. 30 jeweils mit einer besonderen fachlichen Ausrichtung, die im Wesentlichen den Generaldirektionen der EU-Kommission entspricht.

<sup>76</sup> 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).



Die politisch hochsensiblen Angelegenheiten werden aber meist nicht dort, sondern vom Außenpolitikausschuss der Regierung<sup>77</sup> 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 vergleichsweise 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*)<sup>78</sup> wird über alle „wichtigen“<sup>79</sup> 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, woraus für den EU-Ausschuss das Problem resultiert, die damit verbundene Arbeitslast zu bewältigen. 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 EG-Recht so gut abschneidet (Eliason 2001).

Rasmussen (1988) bescheinigt Dänemark sogar das Vorhandensein einer offiziellen Compliance-Politik der Regierung zur möglichst effektiven Bewältigung der Implementation von EG-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. (ebd.: 97)

---

<sup>77</sup> 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).

<sup>78</sup> In den Anfangsjahren hieß dieser Marktausschuss (*markedsudvalg*), worin sich das dänische Verständnis der europäischen Integration als primär ökonomische Angelegenheit widerspiegelt.

<sup>79</sup> Dieser Begriff wurde im Laufe der Jahre immer stärker ausgeweitet, so dass er sich heute auf beinahe alle EU-Projekte bezieht (Pedersen 2000: 230).

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 administrative Dekrete (*bekendtgørelser*). 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 bzw. (oft im Nachhinein) nur darüber informiert wird (Laursen 2003: 102-103). Im arbeitsrechtlichen Bereich berührt die Auswahl des Umsetzungsinstruments einen besonderen Problempunkt, der mit der Rolle der Sozialpartner in Dänemark in Zusammenhang steht. Ich gehe in Kapitel 3.3 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.

### **3.2 Die Sozialpartner im dänischen Politikprozess**

Dänemark wird zu den Ländern mit starken korporatistischen Traditionen gerechnet.<sup>80</sup> 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 Arbeitnehmern im Verlauf der 1890er Jahre kulminierten 1899 in eine beinahe vier Monate andauernde Aussperrung zahlreicher Arbeitnehmergruppen im Bau- und Eisensektor. Erst nach schwierigen Verhandlungen konnte ein Kompromiss zwischen beiden Seiten hergestellt werden, der damals als Sieg der Arbeitgeber gesehen wurde. Langfristig konnten jedoch beiden Seiten von dem Abkommen profitieren. Denn es bildete den Grundstein für die zentralisierte Organisation der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen und damit für das auf unmittelbare Streit-schlichtung zwischen den beiden Parteien ausgerichtete Dänische Modell des „conflict-based consensus“ (C. S. Jensen 2002; vgl. auch Jørgensen 1999). Dieses Modell zeich-

---

<sup>80</sup> Vgl. bspw. Siaroff (1999: 180), der einen Überblick über 23 vergleichende Korporatismus-Studien zusammenstellt.

net 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 Tjenestemande* (FTF) als Organisation der Staatsbediensteten und Gehaltsempfänger sowie die Zentrale Akademikerorganisation (*Akademikernes Centralorganisation*, AC). Der größte und einflussreichste Dachverband auf Seiten der Arbeitgeber ist der DA.

Basierend auf den 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 einnehmen, 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.<sup>81</sup> 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 und Veränderungen. Die beiden größten Sozialpartnerorganisationen DA und LO wurden seit

---

<sup>81</sup> Während die Gewerkschaften in vielen anderen Ländern mit Mitgliedereinbußen 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. bspw. Scheuer (1999a: 159).

den 1980er Jahren graduell zu Gunsten anderer (teilweise neuer) Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände<sup>82</sup> 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 v.a. 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. Nach wie vor ist der oben beschriebene Austausch zwischen Sozialpartnern und der Regierung keinesfalls zum Erliegen gekommen.

Im Bereich der Tarifverhandlungen fand in Dänemark wie in anderen Mitgliedstaaten ein Dezentralisierungstrend statt. 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.<sup>83</sup> Selbst die im November 2001 ins Amt gekommene liberal-konservative Regierung von Anders Fogh Rasmussens 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 6) von dem Regierungswechsel in rechte Lager zu erwarten sein.

---

<sup>82</sup> 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 bspw. eine gewisse Bedrohung für die zentrale Autorität des DA dar.

<sup>83</sup> Auf die zahlreichen einschlägigen Arbeiten zu diesem Thema kann nicht im Detail eingegangen werden, ich verweise daher auf den Überblicksbeitrag von Scheuer (1999a).

### 3.3 Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien

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 Konsensfindung mit den Sozialpartnern angelegt, was nach Aussagen eines Arbeitgebervertreters häufig auch gelingt (Interview DK3: 67-118).<sup>84</sup>

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 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 bspw. 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 (wie in der Einleitung bereits beschrieben). 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

---

<sup>84</sup> Vgl. auch Laursen (2003: 105): „The Special Committees have developed into real negotiating bodies where private and public interests are normatively merged“.

dänischen Sozialpartnerautonomie berühren, auf der Grundlage dieser Klausel über Kollektivverträge umsetzen. 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 im Folgenden erläutert wird, verursachte Letzteres in der Praxis allerdings Probleme. Diskussionen über die Beteiligung der Sozialpartner an der Umsetzung von Richtlinie 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.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> 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).

Tabelle 1: Dänemark auf einen Blick

<i>Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen der Richtlinienvorbereitung und Umsetzung</i>	
Durchschnittliche Zahl der Vetopunkte im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess der 1990er Jahre	3,5 (parteipolitisch) <sup>86</sup>
Zahl der Regierungswechsel in den 1990er Jahren	1
Besondere administrative Probleme bekannt?	Nein
Einbindung des Parlaments in die EU-Entscheidungsvorbereitung	Stark (bindendes Veto)
Vorherrschendes Umsetzungsinstrument im arbeitsrechtlichen Bereich	Ursprünglich Kollektivverträge <sup>1</sup>
<i>Die Sozialpartner in Dänemark</i>	
Vorherrschende Form der Einbindung in die nationale arbeitsrechtliche Regulierung	Sozialpartnereautonomie
Vorherrschende Form der Einbindung in die Umsetzung arbeitsrechtlicher Richtlinien	Ursprünglich Sozialpartnereautonomie <sup>1</sup>
Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in die EU-Entscheidungsvorbereitung	Konzertierung

<sup>1</sup> Aber vgl. dazu die Entwicklungen in den Fallstudien.

### 3.4 Die Umsetzung der Richtlinien in Dänemark

Die dänische Regierung erwies sich bei der Umsetzung der EU-Sozialpolitik als wahrer „Musterschüler“, 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 besonderes deutlich am Beispiel der Richtlinien zum Jugendarbeitsschutz und zur Teilzeitarbeit. Gleichzeitig ist Dänemark das Land in dem die EU-Sozialpolitik die weit gehendsten Auswirkungen auf das nationale Modell der Sozialpartnerbeziehungen zeigte. Wie im Folgenden ausgeführt wird, tangierte dies vier der sechs hier untersuchten Fälle.

<sup>86</sup> Bei Minderheitsregierungen wurde ein zusätzlicher Vetopunkt für unterstützende Nichtregierungsparteien aus dem Parlament gerechnet.

### **3.4.1 Die Nachweis-Richtlinie: Pünktliche und korrekte Umsetzung trotz Sozialpartnerdebatte um das Umsetzungsinstrument**

Torunn Olson hat in seiner Studie des EU-Entscheidungsprozesses der Arbeitszeit-, Mutterschutz- und Nachweis-Richtlinie 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 soviel Flexibilität und Subsidiarität wie möglich darin zu verankern.

Bei der Verhandlung der Nachweis-Richtlinie 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 Nachweis-Richtlinie 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 Nachweis-Richtlinie besonders gefördert wurde. Einmal auf der europäischen Agenda, stellte man sich ihr jedoch auch nicht blockierend in den Weg, sodass 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 (Interview 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 ab-



stimmte (*Konzertierung*). 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,<sup>87</sup> ließ den Sozialpartnern jedoch Spielraum, die Standards der Richtlinie selbst in ihre Kollektivverträge aufzunehmen.<sup>88</sup> Trotz der Diskussionen um das geeignete Umsetzungsinstrument ist es Dänemark gelungen, die Richtlinie pünktlich<sup>89</sup> und vollständig korrekt umzusetzen.

Die Nachweis-Richtlinie 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 Dis-

---

<sup>87</sup> 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.

<sup>88</sup> 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.

kussionen zwischen Regierung und Sozialpartnern um das Umsetzungsinstrument führten nicht zu einer Verzögerung der Umsetzung.

### **3.4.2 Die Mutterschutz-Richtlinie: geringe Anpassungen und reibungslose Umsetzung**

Die Umsetzung dieser Richtlinie rief in Dänemark nur wenig Anpassungsbedarf hervor. Es gab bereits einen 28-wöchigen, bezahlten Mutterschutzurlaub<sup>90</sup> und auch das von der Richtlinie vorgeschriebene System der Gefahrenevaluierung am Arbeitsplatz von schwangeren und stillenden Frauen war bereits bekannt. Der einzige für Dänemark kritische Punkt in der Richtlinie war die Bezahlung. Hier konnte das Land jedoch bereits während der EU-Verhandlungen größere Anpassungskosten abwenden. Prinzipiell gehörte Dänemark zu den Befürwortern der Richtlinie, sie sollte allerdings keine neuen Kosten für das Land verursachen. Daher befand man darauf, in Art. 11, Absatz 3 die Möglichkeit einer Höchstgrenze für die Fortzahlung des Arbeitsentgelts oder der während des Mutterschutzes erhältlichen Sozialleistung einzuführen.<sup>91</sup> Die Richtlinie legt in diesem Artikel fest, dass die Bezahlung bzw. Sozialleistung während des Mutterschutzes mindestens auf dem Niveau der Zuwendungen im Krankheitsfall liegen muss. Ohne die Höchstgrenze hätte dies für Dänemark sehr teuer werden können, denn viele Frauen bekommen im Krankheitsfall volle Bezahlung, während es für die vergleichsweise lange Mutterschutzphase einen Höchstsatz von 70 Dänischen Kronen pro Arbeitsstunde gibt. Nachdem die Dänische Regierung auf der europäischen Ebene die Möglichkeit durchgesetzt hatte, diese nationale Regulierung beizubehalten, stimmte sie der Richtlinie bedenkenlos zu (Interview DK7: 574-592).

---

<sup>89</sup> Das Gesetz trat am 1. Juli 1993 in Kraft, die Umsetzungsfrist endete am 30.6.1993.

<sup>90</sup> Vier Wochen davon müssen vor der Geburt des Kindes genommen werden, zwei Wochen nach der Geburt sind obligatorisch. Danach stehen der Mutter weitere zwölf Wochen Mutterschutz zur Verfügung, der dann noch einmal um zehn Wochen verlängert werden kann. Die letzten zehn Wochen (*childbirth leave*) können dabei theoretisch auch vom Vater in Anspruch genommen werden. (Letztere sind jedoch nicht gleichzusetzen mit dem in Kapitel 3.4.5 noch näher zu erläuternden Elternurlaub (*childcare or parental leave*), der von beiden Eltern zusätzlich für weitere 52 Wochen in Anspruch genommen werden kann.) Die staatliche Zuwendung während dieser Zeit beträgt dabei (bis zu einer festgesetzten Höchstgrenze) etwa 90 Prozent des Gehalts (Jørgensen 2002).

<sup>91</sup> “Die Sozialleistung ... gilt als angemessen, wenn sie mindestens den Bezügen entspricht, die die betreffenden Arbeitnehmerinnen im Falle einer Unterbrechung ihrer Erwerbstätigkeit aus gesundheitlichen Gründen erhalten würde, wobei es gegebenenfalls eine von den einzelstaatlichen Gesetzgebern festgelegte Obergrenze gibt” (Art. 11, Absatz 3 der Richtlinie, Hervorhebung d. d. Verfasserin).

Danach mussten im Umsetzungsprozess nur noch kleinere Detailanpassungen vorgenommen werden.<sup>92</sup> Der Schutz schwangerer Arbeitnehmerinnen wird in Dänemark per Gesetzgebung geregelt. Tarifverträgen, die für die Beschäftigten günstiger sind, wird darin ein Vorrang eingeräumt. Es gelten jedoch in jedem Fall die Mindeststandards der Gesetzgebung. Daher wurde in diesem Fall eine Umsetzung der Richtlinie per Kollektivvertrag gar nicht erst diskutiert. Die meisten Anforderungen der Richtlinie waren ohnehin bereits über das Arbeitsschutzgesetz (*arbejdsmiljølov*), das Gesetz zur Gleichstellung von Männern und Frauen (*lov om ligebehandling af mænd og kvinder*) sowie zahlreiche Arbeitsschutzverordnungen abgedeckt.<sup>93</sup> Die Sozialpartner waren in Form von *Konzertierung* in den Umsetzungsprozess eingebunden. Die wenigen verbleibenden Anpassungen riefen keine Kontroversen und selbst bei den Arbeitgebern nur wenig Aufmerksamkeit hervor: „There were no problems in the Directive, so we accepted it“ (Interview DK3: 725-727). So konnte die Umsetzung pünktlich und korrekt erfolgen.

Auf Grund eines Vorabentscheidungsverfahrens vor dem EuGH musste Dänemark im Nachhinein allerdings weitere Anpassungen vornehmen. Rechtssache C-66/99<sup>94</sup> behandelte u.a. den Fall einer Arbeitnehmerin, die sich auf Grund von schwangerschaftsbedingten Gesundheitsproblemen gezwungen sah, sich von der Arbeit freistellen zu lassen. Laut der dänischen Gesetzgebung standen ihr für diese Zeit Sozialleistungen entweder in Höhe eines bestimmten Tagessatzes oder der Hälfte ihres Gehaltes zu - je nachdem welcher Betrag höher lag. Diese Arbeitnehmerin legte dagegen Beschwerde ein, dass Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die aus anderen Krankheitsgründen, die nicht durch eine Schwangerschaft hervorgerufen wurden, freigestellt werden, während dieser Zeit volle Entlohnung erhalten, sie als Schwangere aber nicht. Der EuGH gab der Klä-

---

<sup>92</sup> Diese betrafen beispielsweise die Versetzung von schwangeren Frauen von Nacht- zur Tagarbeit sowie die Rolle von Tarifverträgen bei der Bezahlung der Freistellung schwangerer Arbeitnehmerinnen für Vorsorgeuntersuchungen (Interview DK6: 57-168, 212-246).

<sup>93</sup> Eine umfassende Auflistung der Rechtsakte findet sich in Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1999b: 45-46).

<sup>94</sup> Urteil des Gerichtshofs (Sechste Kammer) vom 19. November 1998. Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark handelnd für Berit Hoej Pedersen gegen Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger und Dansk Tandlaegeforening und Kristelig Funktionær-Organisation gegen Dansk Handel & Service. Ersuchen um Vorabentscheidung: Soe- og Handelsretten - Dänemark. Gleichbehandlung von Männern und Frauen - Entgelt - Arbeitsbedingungen für schwangere Frauen. Rechtssache C-66/96. Sammlung der Rechtsprechung 1998, I-7327 .

gerin Recht und sah dies als Verstoß gegen die Richtlinie 75/177<sup>95</sup> an. Die Mutterschutzrichtlinie räume zwar eine Obergrenze für die Bezahlung *während des Mutterschutzurlaubs* ein (dies hatte Dänemark bei den europäischen Verhandlungen schließlich explizit ausgehandelt). Die Beurlaubung aus Gesundheitsgründen *vor dem eigentlichen Mutterschutz* falle jedoch nicht darunter.<sup>96</sup>

Des Weiteren behandelte das Vorabentscheidungsverfahren die Klage einer Arbeitnehmerin, die von ihrem Arbeitgeber dazu gedrängt wurde, sich während der Schwangerschaft freistellen zu lassen (unter Bezug der staatlichen Sozialleistung in Höhe des halben Gehalts), obwohl sie nicht arbeitsunfähig war. Die Arbeitnehmerin klagte daraufhin auf Erhalt ihres vollen Gehalts. Hier kam das Gericht zu dem Schluss,

dass die Richtlinien 76/207<sup>97</sup> und 92/85<sup>98</sup> nationalen Rechtsvorschriften entgegenstehen, nach denen ein Arbeitgeber eine schwangere Frau von der Arbeit freistellen kann, ohne ihr das volle Gehalt zu zahlen, wenn er meint, sie nicht beschäftigen zu können, obwohl sie nicht arbeitsunfähig ist.

Nach der dänischen Gesetzgebung ist es für einen Arbeitgeber möglich, eine schwangere Frau in den ‚Gesundheitsschutzurlaub‘ zu schicken, ohne zunächst alternative Möglichkeiten (Erleichterung der Arbeitsbedingungen oder Versetzung zu einem anderen Arbeitsplatz) auszuloten. Dies ist nach dem EuGH-Urteil nicht mit der Mutterschutzrichtlinie in Einklang (Foubert 2002: 195). Die dänische Regierung hat in Reaktion auf dieses Urteil inzwischen mit einer Änderung seines Angestelltengesetzes (*funktionaerloven*) reagiert. Demnach steht schwangeren Frauen nun ebenfalls das volle Gehalt zu, wenn sie sich während der Schwangerschaft von der Arbeit freistellen lassen müssen (EIRR 1999).

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass dieser Fall gut ins Bild der Misfit-orientierten Forschungsliteratur passt: Geringer Anpassungsbedarf ermöglichte eine wenig kontroverse und daher pünktliche sowie korrekte Umsetzung. Die Sozialpartner

---

<sup>95</sup> Richtlinie 75/117/EWG des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen, Amtsblatt Nr. L 045 vom 19/02/1975, 0019 – 0020.

<sup>96</sup> Für eine ausführliche Beschreibung des Falls vgl. Foubert (2002: 191-195).

<sup>97</sup> Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen, Amtsblatt Nr. L 039 vom 14/02/1976, 0040 – 0042.

<sup>98</sup> Die in dieser Arbeit untersuchte Mutterschutz-Richtlinie.

waren zwar eingebunden, nahmen aber auf Grund der geringen Veränderungen wenig Notiz von der Richtlinie. Zu einer Überschneidung mit dem autonomen Kompetenzbereich der Sozialpartner kam es nicht. Das Vorabentscheidungsverfahren verdeutlicht, dass nicht alle Auswirkungen einer Richtlinie von der Regierung in den EU-Verhandlungen vollständig abgeschätzt werden können.

### ***3.4.3 Die Arbeitszeit-Richtlinie: Autonome Umsetzung durch die Sozialpartner scheidet***

Auf die EU-Verhandlungen über die Arbeitszeit-Richtlinie treffen alle drei von Torunn Olson (wie in Kapitel 3.4.1 beschrieben) angeführten 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). 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 Arbeitszeit-Richtlinie wurde von Dänemark insgesamt nicht begrüßt und man stimmte mit der britischen Kritik an der Vertragsgrundlage der Richtlinie überein.<sup>99</sup> 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 1993a).

Die Umsetzung der Richtlinie beriet die Regierung gemeinsam mit den Sozialpartnern. Ein Teil der Bestimmungen wie etwa die täglichen und wöchentlichen 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 Nachweis-Richtlinie war die europäische Regulierung bereits mit

---

<sup>99</sup> 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 vor dem EuGH eingereicht. Dieser wurde allerdings in weiten Teilen nicht stattgegeben, ausführlich dazu Treib (2004).

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 stand auch in informellem Kontakt (Interviews DK6: 1004-1015, DK3: 950-971). Von Seiten des damaligen EU-Kommissars für Soziales und Beschäftigung, Pdraig 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 eruiieren 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 Tarifverträge 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 Arbeit-

geber 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 bspw. 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-funktionærernes 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).<sup>100</sup> 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 hohem aber keine volle Abdeckung gewährleisten, wie der EuGH es in richtungsweisenden Urteilen<sup>101</sup> verlange (EIRR 2000a; Madsen 2000b).

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

---

<sup>100</sup> 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-funktionærernes Fagforening* daher Beschwerde bei der Europäischen Kommission über die unzureichende Abdeckung ein (Petersen 1998).

<sup>101</sup> Vgl. bspw. Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 30. Januar 1985. Rechtssache 143/83. Sammlung der Rechtsprechung 1985, 427 oder Urteil des Gerichtshofs vom 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).

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.<sup>102</sup> Falls es darüber hinaus tatsächlich noch Probleme mit der Einhaltung der Standards (beispielsweise in nicht-organisierten Unternehmen) geben sollte, erklärten sich die beiden Organisationen dazu bereit, einzugreifen und entsprechenden 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 jeden 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 Art. 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).

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 ergänzende 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. Die-

---

<sup>102</sup> 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 Nicht-Mitglieder) in Unternehmen, die Mitglied des DA-Dachverbandes sind (auch wenn diese Beschäftigten auf sektoraler Ebene nicht durch einen Tarifvertrag abgedeckt waren).



ses neue Gesetz<sup>103</sup> 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.<sup>104</sup> In institutioneller Hinsicht fand hier jedoch ein Sprung vom Modell der *Sozialpartnerautonomie* hin zu *ergänzender Gesetzgebung* statt. Die Umsetzung der Richtlinie erfolgte in Dänemark weitgehend pünktlich,<sup>105</sup> 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 Misfit im Bereich *politics* zwischen den europäischen Anforderungen nach einer vollständigen rechtlichen Abdeckung der Arbeitnehmerschaft und dem Dänischen Modell sozialpartnerschaftlicher Autonomie geführt.

#### **3.4.4 Die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie: Pünktliche Umsetzung trotz starker politischer Widerstände**

Auch die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie 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

---

<sup>103</sup> Lov nr. 248 af 8. mai 2002 om gennemførelse af dele af arbejdstidsdirektivet.

<sup>104</sup> 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).

<sup>105</sup> 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.

(IAO)<sup>106</sup> 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 zehn 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 Jugendarbeitsschutz-Richtlinie 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 gegenüber 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 soweit kommen konnte, die Richtlinie umzusetzen und

---

<sup>106</sup> Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung, 1973, in Kraft seit 19. Juni 1976.

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 zehn auf 13 Jahre waren weitere Anpassungen notwendig, welche die Arbeits- und Ruhezeiten betrafen. Insgesamt gab es in Dänemark vor der Richtlinie nur wenig 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 zwei 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 zehn 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 (ebd.: 267). Die Richtlinie legt dagegen fest, dass die Arbeitszeit der Jugendlichen (mit wenigen Ausnahmen) acht 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 Nachtarbeit sowie die Ausdehnung der wöchentlichen Ruhezeit für Jugendliche von einem auf zwei 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 über zwei Wege statt. Zum einen gab es eine Ergänzung von Kapitel 10 des Arbeitsschutzgesetzes, die im Parlament verabschiedet wurde.<sup>107</sup> Das Arbeitsministerium erließ zudem eine Verordnung über den Jugendarbeitsschutz, welche die Gesetzesvorschriften im Detail ausführt.<sup>108</sup> 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

---

<sup>107</sup> Lov nr. 458 af 12. juni 1996.

<sup>108</sup> Rechtsverordnung Nr. 516 vom 14. Juni 1996, zu diversern Sonderregelungen für bestimmte Sektoren vgl. die Übersicht in Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001c: 7).

vor allem um Detailfragen hinsichtlich der Gefährdungen und Beschäftigungsverbote für junge Menschen. Diese wurden im Ausschuss für Arbeitsschutzfragen (*Arbejds-miljørådet*) 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 eine neue 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 keine Diskussionen darüber hinaus aufgemacht werden könnten (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 Unterstützung für die sozialdemokratisch geführte Regierung änderte.<sup>109</sup> 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 si-

---

<sup>109</sup> Von 1993 bis Anfang 1994 hatte kurzfristig eine Mehrheitsregierung aus Sozialdemokraten, Zentrum, Radikalliberalen und der christlichen Volkspartei regiert. Durch den Austritt von zwei Mitgliedern der Zentrumsdemokratien 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).

chergestellt 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.

### ***3.4.5 Die Elternurlaubs-Richtlinie: Autonome Umsetzung durch die Sozialpartner vom Scheitern bedroht***

Unabhängig von der europäischen Richtlinie begann Dänemark seit Beginn der 1990er Jahre das Elternurlaubssystem weiter auszubauen.<sup>110</sup> Man erhoffte sich von der Einführung einer Kombination aus Eltern-, Weiterbildungs- und Sabbaturlaub v.a. eine beschäftigungsfördernde Wirkung. In Sinne eines *job rotation system* sollten Arbeitnehmer, die ihre Beschäftigung unterbrechen, 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 hinausgeht (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 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 Arbeitszeit-Richtlinie) 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 wurde. 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 Kol-

---

<sup>110</sup> 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).

lektivvertrag 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 Richtlinie<sup>111</sup>), da diese Verhandlungen sich über einen längeren Zeitraum erstreckten (Hall 1998). Ähnlich wie bei der Arbeitszeit-Richtlinie 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 Arbeitszeit-Richtlinie: die Abdeckung der Arbeitnehmerschaft durch die Kollektivverträge reicht nicht aus (Interview DK1a). Im Untersuchungszeitraum dieser Arbeit war der 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.

Die Arbeitszeit-Richtlinie ist somit zwar das bekannteste, aber (mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit) nicht das einzige Beispiel, bei dem Dänemark von seiner Tradition der autonomen Regulierung durch die Sozialpartner abweichen muss. Ähnlich wie die Umsetzung der Arbeitszeit-Richtlinie unterstreicht dieser Fall, dass auch bei geringem *policy-misfit* Umsetzungsprobleme dort auftreten können, wo die europäischen Richtlinien den Bruch mit einer fundamentalen nationalen Verfahrens-Tradition erfordern – in diesem Fall die Autonomie der Sozialpartner (Misfit in dem Bereichen *polity/politics*).

### **3.4.6 Die Teilzeitarbeits-Richtlinie: Auf dem Weg zu einer neuen „dualen Implementationsmethode“**

Teilzeitarbeit ist in Dänemark bereits seit langem etabliert und im Jahr 2000 lag Dänemark mit einer Teilzeit-Quote von 15,7 Prozent im oberen Mittelfeld Europas. Nach wie

---

<sup>111</sup> Dieser sieht eine Fristverlängerung von bis zu einem Jahr „bei besonderen Schwierigkeiten oder im Falle einer Durchführung mittels eines Tarifvertrags“ vor.

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 zusammen leben 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 gegen Teilzeitarbeit vorsah. In Dänemark existieren eine Reihe von Tarifverträgen, die Begrenzungen gegen Teilzeitarbeit vorsehen. Die Gewerkschaften befürchteten, die Richtlinie würde diesbezüglich in die dänische Tarifautonomie eingreifen und den Abbau dieser Teilzeit-Hemmnisse 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 Teilzeit-Richtlinie).

Bei der Umsetzung dieser Richtlinie beriet sich die dänische Regierung erneut zunächst mit den Sozialpartnern darüber, wie geeignete Umsetzungsmaßnahmen aussehen könn-



ten. Es war klar, dass Anpassungsbedarf bestand, denn eine allgemeine Nicht-Diskriminierungsklausel 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 des Dänischen Modells gehörte die Regulierung der Arbeitsbedingungen von Teilzeitarbeitnehmern in den Zuständigkeitsbereich von Kollektivverträgen. Angelehnt an das Beispiel der Arbeitszeit-Richtlinie entschloss sich die Regierung daher im Einvernehmen mit den Sozialpartnern, zunächst eine Umsetzung per Tarifverträgen 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 Arbeitszeit-Richtlinie erreicht worden war.

Im Gegensatz zur Arbeitszeit-Richtlinie 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 Arbeitszeit-Richtlinie bestand auch hier eines der Probleme darin, dass der Arbeitgeberverband DA generell keine Abkommen mit AC, der Gewerkschaftsorganisation der Akademiker, schließen wollte (Interviews DK2: 510-553). Hinzu kam ein weiteres Problem: Eine allgemeine Nicht-Diskriminierungsklausel für Teilzeitarbeitnehmer ist von anderer (weiter gehender) inhaltlicher Qualität als bspw. 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 (bspw. 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 2001,<sup>112</sup> 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.<sup>113</sup>

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 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 Teilzeit-Richtlinie 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.

---

<sup>112</sup> Dänemark beantragte in diesem Fall eine Verlängerung der Umsetzungsfrist auf der Grundlage von Art. 2 der Richtlinie.

<sup>113</sup> Auch in diesem Fall gilt das Umsetzungsgesetz (lov nr. 443 af 7. juni 2001 om gennemførelse af deltidssdirektivet) 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).

Auch hier verursachte also der *Polity/ 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 Teilzeit-Richtlinie 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 nicht-abgedeckte Arbeitnehmer ausgeweitet wird.<sup>114</sup>

### 3.5 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 sechs Richtlinien wurde mit einer leichten Verzögerung, alle anderen pünktlich umgesetzt. Lediglich in zwei von sechs 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 Jugendarbeitsschutz-Richtlinie

---

<sup>114</sup> 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 heftige Widerstände bei den Sozialpartnern hervorgerufen. 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).

macht deutlich, dass dies auch gelingt, wenn mehr als geringe Anpassungen 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.

Tabelle 2: 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 Elternur- laub 3.6.1998	97/81 Teilzeitar- beit 20.1.2000
Verspätung (Monate)	0	0	0	0	0	4,5
Korrektheit	ja	ja	nein	ja	nein	ja
Anwendungsprobleme bekannt?	nein	nein	nein	nein	nein	nein
SozPa-Einbindung in die EU-Entscheidungsvorbereitung	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung	Sozialpartnerrichtlinie	Sozialpartnerrichtlinie
SozPa-Einbindung in die Umsetzung	Konzertierung	Konzertierung	erst Sozialpartnerautonomie, dann erg. Gesetzgebung	Konzertierung	erst Sozialpartnerautonomie, erg. Gesetzgebung wahrscheinlich	erst Sozialpartnerautonomie, dann erg. Gesetzgebung
Anpassungsbedarf	gering	gering	groß	mittel	groß	groß
andere relevante Faktoren	-	-	-	<i>package deal</i>	-	-

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 Sozial-Abkommen dafür gesorgt hat, eine Klausel (heute Art. 137, Absatz 3 EGV) aufzunehmen, die es erlaubt, den Sozialpartnern die Umsetzung von Richtlinien zu übertragen, wurde die Rolle der nationalen Sozialpartner im arbeitsrechtlichen Bereich einschränkt. 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 Sozial-

partner zu stärken 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 Teilzeit-Richtlinie durch die europäischen Sozialpartner ausgehandelt wurde, unterstützte dies die dänische Regierung 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 Sozialpartner-Richtlinien 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 sogenannten 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 Kommission<sup>115</sup>) 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

---

<sup>115</sup> Vgl. die in Kapitel 3.4.3 beschriebenen Aussagen des Kommissars Flynn.

muss daher in allen Fällen gelten, in denen nicht anderweitig ein wirksamer Schutz gewährleistet ist, insbesondere wenn die Kollektivverträge nur für bestimmte Wirtschaftsbereiche gelten.<sup>116</sup>

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. bspw. Bruun 2002). Anfang der 1990er Jahre und als in Dänemark die ersten arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien in Dänemark umzusetzen waren, war dies allerdings noch nicht 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 Richtlinie, die Dänemark umzusetzen hatte, tangierten diese 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 Nachweis-Richtlinie 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 Arbeitszeit-Richtlinie 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) v.a. der Arbeitszeit- sowie ebenso der Teilzeit-Richtlinie führte schließlich dazu, dass Anfang 2000 ein spezieller, neuer Implementationsausschuss geschaffen wurde, um mit den Sozialpartnern vorab zunächst einmal die Frage des Umsetzungsinstruments zu erörtern. Man könnte

---

<sup>116</sup> 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.

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 Arbeitszeit-Richtlinie als dem herausragenden Beispiel die Rede.

Was bedeutet diese Veränderung konkret für das dänische Sozialpartnermodell? Sind diese 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 könnte, falls immer mehr Arbeitgeber sich auf die Mindestgesetzgebung berufen und keine Verhandlungen mehr über diese Themen eingehen (Interview DK3: 861-903). Durch den Trick der besonderen Art der ergänzenden Gesetzgebung dürfte dies zumindest abgedeckt worden sein. Hinzu kommt allerdings die Sorge vor allem der Gewerkschaften, einen schwerwiegenden Bedeutungsverlust zu erleiden, wenn die Sozialpartner nicht mehr alleine für die Aushandlung von Arbeitsbedingungen zuständig sind.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Ausführlich zu dieser Problematik vgl. auch Andersen (2003), der die Effekte der EU-Richtlinien zu befristeten und Teilzeitverträgen in Dänemark, Schweden, Finnland und Norwegen untersucht.

## 4 Schweden

Schweden ist seit 1995 Mitglied der EU und wird zu den „widerwilligen Europäern“ (Johansson 2003: Fn. 16) gezählt. Lange Zeit herrschte in Schweden die Ansicht vor, die Politik der außenpolitischen Neutralität sowie das schwedische Wohlfahrtsstaatsmodell seien nicht mit der EU-Mitgliedschaft vereinbar.<sup>118</sup> 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. Generell ist die schwedische EU-Politik der dänischen nicht unähnlich, 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 Geschehnisse liegt in Schweden beim dem vom Parlament (*Riksdag*) gewählten Staatsminister und der vom ihm geführten Regierung. Ähnlich wie in Dänemark sind in Schweden Minderheitsregierungen weit verbreitet. In Schweden wurden diese häufig allein durch die Soziodemokratische 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 dieses kontinuierlich von fünf Parteien beherrscht, die sich in zwei Blöcke spalteten: Sozialdemokraten und Kommunisten (heute Linkspartei, *Vänsterpartiet/ VP* genannt) auf der einen Seite; Agrarische Zentrumspartei (*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 Ausnahmesituationen in die Anfänge des 20. Jahrhunderts zurückreicht, durch die Wahlerfolge neuer kleinerer Parteien, insbesondere der Grünen Partei (*Miljöpartiet de gröna/ MP*), durchbrochen.

---

<sup>118</sup> 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.



Im betrachteten Untersuchungszeitraum fanden in Schweden zwei Regierungswechsel statt: 1991 kam es zu einem Wechsel von der durch Ingvar Carlsson geführten sozialdemokratischen Minderheitsregierung zu einer bürgerlichen Minderheitsregierung unter Carl Bildt, an der MS, CP, FP und KDS beteiligt waren. Bei den Wahlen 1994 kam erneut eine sozialdemokratische Minderheitsregierung unter Carlsson an die Macht. Als der Regierungschef Carlsson 1996 aus Altersgründen zurücktrat, wurde er von Göran Persson (ebenfalls SAP) abgelöst, der bis heute im Amt ist und weiterhin eine sozialdemokratische Minderheitsregierung führt, die von den Grünen und der Linkspartei parlamentarische Unterstützung erhält (Bergmann 2000). Während die Sozialdemokraten (ebenso wie die bürgerlichen Parteien MS, CP, FP und KDS) der europäischen Integration prinzipiell aufgeschlossen gegenüber stehen, stellen sich Grüne und Linkspartei ausdrücklich dagegen und treten (zumindest verbal) für einen Austritt aus der EU ein (Johansson 2003: 382).<sup>119</sup>

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, bswp. 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).

#### **4.1 Verfahren der Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien**

Traditionell war in Schweden das Außenministerium im Vergleich zu 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

---

<sup>119</sup> Auch in den positiv eingestellten Parteien gibt es Strömungen, welche die EU unterschiedlich stark befürworten. Insgesamt sind die politischen Eliten in Schweden mit Rücksicht auf die europaskeptische Haltung der Bevölkerung eher zurückhaltend mit Europa-Euphorie. Dennoch wird Schwedens Teilhabe am europäischen Einigungsprozess dort prinzipiell gut geheißen und unterstützt (ebd: 370-371).

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 gehörte, 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 coordination. 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“ (ebd.: 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 Ministerratssitzungen 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 leichter die Gefahr eines Misstrauensantrags droht. Der Einfluss, den der Ausschuss bisher dabei 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 (In-

terview S11: 212-254). Aus den hier untersuchten Fallstudien sind allerdings vier der sechs Richtlinien<sup>120</sup> auf europäischer Ebene verhandelt worden, bevor Schweden EU-Mitglied war. Die beschriebenen Prozeduren trafen 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 Arbeitsplatz durch das *Arbetsmiljöverk*.<sup>121</sup> 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 in Kapitel 4.3 sowie in den einzelnen Fallstudien.

## 4.2 Die Sozialpartner im schwedischen Politikprozess

Das Schwedische Modell der sozialpartnerschaftlichen Interessenvermittlung ist dem dänischen ähnlich, besitzt aber einige wichtige Unterschiede, insbesondere im arbeitsrechtlichen Bereich. Vergleichbar mit Dänemark, 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).<sup>122</sup> Einflussreichster Dachverband ist die Arbeitergewerkschaft LO (*Landsorganisationen i Sverige*), die eng mit der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei (SAP) verbunden ist. Der zweitgrößte Gewerkschafts-

<sup>120</sup> 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 als Ganzes zustimmen oder ablehnen.

<sup>121</sup> Dies ist die schwedische Aufsichtsbehörde für den Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

<sup>122</sup> Ein wichtiger Grund für den hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad liegt darin, dass der Staat gewerkschaftlich verwaltete Arbeitslosenstellen bezuschusst (Götz 2001: 390).

bund ist die Angestelltengewerkschaft TCO (*Tjänstemännens Centralorganisation*), gefolgt von SACO/ SR (*Sveriges Akademikers Central Organisation/ Statstjänstemännens 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 (SI/ *Sveriges Industriförbund*) verschmolzen. Seit dem 29. März 2001 gibt es eine neue Arbeitgeberdachorganisation, die *Svenskt Näringsliv* heißt (vgl. bspw. 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 Belange 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 Jahre Arbeiterunruhen

entstanden waren (Kjellberg 1999: 82).<sup>123</sup> 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 gekommen sah. Aus heutiger Perspektive wird dies aber relativierter betrachtet.<sup>124</sup> Besonders 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 1990, nicht mehr an zentralen, nationalen Tarifverhandlungen teilzunehmen. Wenngleich sich die These eines Zusammenbruchs des Schwedischen Modells bisher nicht bestätigt hat,<sup>125</sup> 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 von mir geführten Interviewgesprächen 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 Gewerk-

---

<sup>123</sup> 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).

<sup>124</sup> 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 und Nilsson (1998) sowie Dølvik und Martin (2000).

<sup>125</sup> 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).

schaften und der SAP sind weniger selbstverständlich geworden. Man spricht daher von einer Entkorporisierung und der Zunahme zu pluralistischen Lobbyingstrategien und netzwerkartigen Interessenvermittlungsmustern (Götz 2001).

Dennoch wäre es verfrüht, von einer Ablösung der korporatistischen durch pluralistische Interessenvermittlungsmuster zu sprechen. Hoefler (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 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 durch personelle Verflechtung weiterhin gewissen Einfluss nehmen. In Teilbereichen setzte sich die Repräsentation sogar fort oder wurde wiedereingeführt, 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).

### **4.3 Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien**

Wie in den anderen skandinavischen Mitgliedstaaten ist in Schweden die Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung von EU-Entscheidungen vergleichsweise weitgehend (*Konzertierung*). Sie werden um ihre Stellungnahmen gebeten, es gibt regelmäßige Treffen zwischen Beamten des Feder führenden 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 ggf. an tripartistischen Arbeitsgruppen teil. Auch in die Ausarbeitung

von Verordnungen durch das *Arbetsmiljöverk* 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 auch in Schweden vor dem EU-Beitritt die Frage: Was passiert, wenn europäische Sozialpolitik-Richtlinien künftig in Bereiche eingreifen, die in Schweden autonom durch die Sozialpartner geregelt werden?<sup>126</sup> Die Bandbreite dessen 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.<sup>127</sup>

Der genannte Briefwechsel aus dem Jahr 1993 zwischen der schwedischen Regierung und dem damaligen Kommissar Padraig 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:

---

<sup>126</sup> Auch in Schweden gibt es die Möglichkeit einer Erga-omnes-Wirkung von Tarifverträgen nicht.

<sup>127</sup> Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und der Königreiches Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union

[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 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)

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 dazu, per Gesetz umzusetzen. Vom Prinzip her gilt hier jedoch dasselbe Problem wie im dänischen Fall: Können Kollektivverträge eine (vor dem Hintergrund der EuGH-Urteile) ausreichende Abdeckung der Arbeitnehmerschaft gewährleisten oder nicht?



Tabelle 3: Schweden auf einen Blick

<i>Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen der Richtlinienvorbereitung und Umsetzung</i>	
Durchschnittliche Zahl der Vetopunkte im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess der 1990er Jahre	2,6 (parteipolitisch) <sup>128</sup>
Zahl der Regierungswechsel in den 1990er Jahren	2
Besondere administrative Probleme bekannt?	In EU-Fragen Ansätze zu interministeriellen Rivalitäten und Koordinationsproblemen
Einbindung des Parlaments in die EU-Entscheidungsvorbereitung	Mittel (politisch, aber nicht rechtlich bindende Konsultation)
Vorherrschendes Umsetzungsinstrument im arbeitsrechtlichen Bereich	Gesetzgebung
<i>Die Sozialpartner in Schweden</i>	
Vorherrschende Form der Einbindung in die <i>nationale</i> arbeitsrechtliche Regulierung	Konzertierung
vorherrschende Form der Einbindung in die <i>Umsetzung arbeitsrechtlicher Richtlinien</i>	Konzertierung
Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in die <i>EU-Entscheidungsvorbereitung</i>	Konzertierung

#### 4.4 Die Umsetzung der Richtlinien in Schweden

Für Schweden ergibt sich ein ähnlich positives Bild hinsichtlich der Umsetzungsperformanz wie für Dänemark. Eine besondere Ausnahme bildete die Mutterschutz-Richtlinie. 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 Teilzeit-Richtlinie zeigen, sind diese ähnlich gelagert, aber nicht deckungsgleich mit dem dänischen Fall.

<sup>128</sup> Bei Minderheitsregierungen wurde ein zusätzlicher Vetopunkt für unterstützende Nichtregierungsparteien aus dem Parlament gerechnet.

#### **4.4.1 Die Nachweis-Richtlinie: geringer Anpassungsbedarf und reibungslose Umsetzung**

Als die Nachweis-Richtlinie auf der EU-Ebene ausgehandelt wurde, war Schweden noch kein EU-Mitglied. Daher konnten die Positionen der schwedischen Akteure auch nicht in den Aushandlungsprozess einfließen. Die Umsetzung der Richtlinie erfolgte zum 1.1.1994 mit Schwedens Beitritt zum EWR. Dazu wurde das schwedische Arbeitsschutzgesetz ergänzt, die Bestimmungen der Richtlinie wurden beinahe wörtlich übernommen.<sup>129</sup> Eine Überimplementation oder Verknüpfung mit anderen Reformen fand nicht statt. Die Anpassungen verliefen gänzlich reibungslos und haben nur sehr wenig Aufmerksamkeit der politischen Akteure in Schweden erregt (Interview S1: 176-202; S6: 282-324). Zuvor hatte es in Schweden keine Gesetzgebung gegeben, die eine solche schriftliche Informationspflicht des Arbeitgebers über die im Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen beinhaltete. Dennoch hatte eine Reihe von Kollektivverträgen ähnliche Regelungen bereits vorgesehen. Die meisten Arbeitnehmer waren somit de facto bereits im Besitz einer entsprechenden schriftlichen Information gewesen (Interviews S1: 176-202, S6: 346-375). Die Sozialpartner, die bei der Umsetzung *per Konzertierung* eingebunden waren (Interview S1: 54-68), hatten keine Einwände gegen die Gesetzesänderungen, die pünktlich und korrekt zum EWR-Beitritt ausgeführt werden konnten. Die Arbeitgeber hielten die Anpassungen zwar für „bürokratisch und unnötig“, sahen aber keinen Sinn darin, sich gegen sie aufzulehnen, da es klare europäische Vorgaben gab: „It was naturally a waste of time when the Directive was implemented to refuse, there are such clear clauses in the Directive. It is difficult to oppose that the sun rises“ (Interview S 12). Obwohl es in Schweden vor der Richtlinie noch keine gesetzliche Regelung in diesem Bereich gab, rief die Einführung der entsprechenden Gesetzgebung dort viel weniger Aufmerksamkeit hervor als bei der Umsetzung derselben Richtlinie in Dänemark (vgl. Kapitel 3.4.1). Dies ist darauf zurückzuführen, dass Mindestgesetzgebung in Schweden im arbeitsrechtlichen Bereich generell weiter verbreitet ist (wie in Kapitel 4.3 beschrieben) als in Dänemark, wo diese nicht in gleichem Ausmaß als Bedrohung für das sozialpartnerschaftliche Modell wahrgenommen wurde.

Zusammenfassend kann dieser Fall als Beleg dafür betrachtet werden, dass geringer Anpassungsbedarf ohne Überimplementation und *issue linkage* zu pünktlicher und kor-

---

<sup>129</sup> Sektion 6, ‚Lag om anställningsskydd‘, *Svensk författningssamling* (SFS) 1982:80, ergänzt durch SFS 1994:1685.

rekter Umsetzung führt. Da die Anpassungen von allen Akteuren, inklusive den Sozialpartnern, als eher unspektakulär wahrgenommen wurden, wurde die Umsetzung weder im Parlament politisiert, noch führte sie zu einer nennenswerten Kontroverse zwischen den Sozialpartnern.

#### **4.4.2 Die Mutterschutz-Richtlinie: Widerstand der Regierung gegen obligatorischen Mutterschutz**

Als die Mutterschutz-Richtlinie 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 Mutterschutzurlaub 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 nacharbeitende Schwangere wurden konkretisiert. Zudem musste Schweden einen obligatorischen Mutterschutzurlaub von mindestens zwei Wochen einführen und der Mutterschutzurlaub wurde von zwölf 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*<sup>130</sup>) habe es auf Grund des gut ausgebauten und bezahlten Elternurlaubs (vgl. dazu auch Kapitel 4.4.5) 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 potentiell kostenträchtiger Schritt

---

<sup>130</sup> Zum Interviewzeitpunkt hieß die Behörde noch *Arbetarskyddsstyrelsen*.

angesehen werden. Dies muss allerdings dahingehend relativiert werden, dass in Schweden die Durchführung allgemeiner Gefahrevaluierungen bereits zuvor praktiziert wurde. Die schwangerenspezifische Risikoevaluierung konnte in diesen Rahmen eingefügt werden, die dazu notwendigen Einrichtungen (bspw. gesundheitsmedizinische Dienste) mussten deshalb nicht neu geschaffen werden (Interview S8: 411-456). Die Ausdehnung des Mutterschutzes von zwölf 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 Anpassungsbedarf, 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.<sup>131</sup> Die Hauptanpassungen fanden durch eine Änderung des Elternurlaubsgesetzes<sup>132</sup> sowie den Erlass einer neuen Verordnung<sup>133</sup> statt. Die Sozialpartner waren sowohl in die Ausarbeitung der Gesetzesänderung als auch der Verordnung nach den in Kapitel 4.3 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 Mona-

---

<sup>131</sup> Lediglich über die in Artikel 9 der Richtlinie geregelten Vorsorgeuntersuchungen schreibt die Europäische Kommission in ihrem Umsetzungsbericht (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999b: 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. bspw. die unten folgenden Ausführungen zum obligatorischen Mutterschutz) wurde dieser Punkt von der Kommission jedoch nicht als gravierender Mangel weiterverfolgt.

<sup>132</sup> *Föräldraledighetslag*, SFS 1995:584.

<sup>133</sup> *Arbetarskyddsstyrelsens författningssamling* (AFS) 1994:32.

ten 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.<sup>134</sup>

Dies ist auf den ersten Blick erstaunlich, wenn man bedenkt wie wenig praktische Relevanz dieser Änderung zugemessen wurde. Die Erklärung liegt darin, 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 bzw. 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 Mutterschutz<sup>135</sup> niemals beigetreten war (Interview S12). Auch bei der Umsetzung der Richtlinie versuchte man daher zunächst, diese Regelung aufrecht zu erhalten. 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.

---

<sup>134</sup> Fristsetzungsschreiben für inkorrekte Transposition 30.12.1998, mit Gründen versehene Stellungnahme 6.8.1999 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000c; Europeiska Gemenskapernas Kommission 1999).

<sup>135</sup> IAO-Konvention Nr. 3 (1919), überarbeitet durch Konventionen Nr. 103 (1952) und Nr. 183 (2000).

#### 4.4.3 Die Arbeitszeit-Richtlinie: 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 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 gesetzlich<sup>136</sup> 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 (bspw. 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 eine so genannte „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).<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> *Arbetstidslag*, SFS 1982:673.

<sup>137</sup> 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.<sup>138</sup> 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).

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 Nacharbeit bei gefährlichen Arbeiten auf höchstens acht Stunden keine exakte der Richtlinie gemäße Umsetzung fanden (Kommission 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

---

<sup>138</sup> “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)

war in Schweden noch nicht gelöst.<sup>139</sup> 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 Arbeitszeit-Richtlinien in Schweden anhand der in Kapitel 2 vorgestellten Operationalisierung<sup>140</sup> als Fall mittleren Misfits im Bereich *polity/politics* 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 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.

---

<sup>139</sup> 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 weit reichender. 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 auseinandersetzen sollte (Interviews S7: 547-665, S10: 175-217, Berg 2001c).

<sup>140</sup> *Polity/ Politics-Misfit* der mittleren Kategorie wurde dort definiert als die „Schaffung oder Veränderung signifikanter (aber nicht zentraler) Institutionen, Verfahren oder Instrumente“ (vgl. Kapitel 2.6).



#### **4.4.4 Die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie: Geringfügige Änderungen weitgehend pünktlich und korrekt durchgeführt**

Als die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie auf europäischer Ebene verhandelt wurde, war Schweden noch kein EU-Mitglied. Für den Bereich Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, zu dem auch diese Richtlinie zählt, konnte man in Schweden aber generell davon profitieren, dass das schwedische System dem dänischen sehr ähnlich ist. Da die Dänen auf die Aushandlung der Richtlinien in diesem Bereich, insbesondere der Rahmenrichtlinie zum Sicherheits- und Gesundheitsschutz, starken Einfluss genommen hatten, ergaben sich auch für die Schweden keine größeren Anpassungsprobleme (Interview S4: 16-43).

Dadurch lässt sich erklären, dass die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie in Schweden nur kleinere Änderungen hervorgerufen hat. Zudem hatte es bereits 1990 eine Reform des schwedischen Arbeitsschutzgesetzes<sup>141</sup> gegeben, das u.a. die IAO-Konvention<sup>142</sup> zum Jugendarbeitsschutz umsetzte (Interview S13). Im Gegensatz zu Dänemark (wo dieser Punkt heftige Kontroversen auslöste), hatte Schweden die Heraufsetzung der Altergrenze für (leichte) Kinderarbeit von zehn auf 13 Jahre also bereits Anfang der 1990er Jahre vollzogen.

Die in der Richtlinie vorgesehenen Arbeitszeitbegrenzungen und Ruheregelungen mussten in einigen Aspekten angepasst werden. So wurde beispielsweise die wöchentliche Höchstarbeitszeit für Jugendliche von 45 auf 40 Stunden begrenzt. Gelegentlich genutzte Ausnahmemöglichkeiten, die es Jugendlichen erlaubten, auch nach 23 Uhr zu arbeiten, wurden abgeschafft. Statt dessen wurde die Nachtarbeitsregelung der Richtlinie übernommen, die als Grundregel ein Nachtarbeitsverbot entweder zwischen 22 und 6 oder 23 und 7 Uhr vorsieht. Des Weiteren wurde die tägliche Mindestruhezeit für Jugendliche von 11 auf 12 Stunden erhöht (Interview S13).

Die Bestimmungen der Richtlinie im Bereich Sicherheits- und Gesundheitsschutz waren bereits weitgehend vorhanden, bevor die Richtlinie umgesetzt werden musste. Das System der Gefahrenevaluierung am Arbeitsplatz (auch speziell für Jugendliche) war bereits vorhanden. Die im Anhang der Richtlinie aufgeführten Gefahrenstoffe haben eben-

---

<sup>141</sup> ‚Arbetsmiljölagen‘, SFS 1997: 1160.

<sup>142</sup> Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung, 1973, in Kraft seit 19. Juni 1976.

falls keine weiteren Anpassungen hervorgerufen (Interview S13). Lediglich die in Artikel 6, Absatz 2 der Richtlinie vorgesehene kostenlose Gesundheitsuntersuchung für Jugendliche, die Arbeiten mit bestimmten gesundheitlichen Risiken verrichten, wurde neu eingeführt. Allerdings war diese Arbeit zuvor vollständig verboten, so dass auch hier nicht von einer Steigerung des Schutzniveaus gesprochen werden kann (ebd.).<sup>143</sup> Insgesamt lassen sich die mit der Richtlinie verbundenen Änderungen ebenso wie die damit einhergehenden Kosten als gering einstufen (Interviews S4: 204-220, S 13).

Der Umsetzungsprozess der Richtlinie verlief ohne besondere Vorkommnisse oder Kontroversen. Da die Veränderungen nur auf Verordnungsebene stattfanden,<sup>144</sup> war das Parlament nicht in den Prozess einbezogen. Stattdessen wurden die Bestimmungen durch die schwedische Arbeitsschutzbehörde (*Arbetsmiljöverket*) ausgearbeitet. Die Sozialpartner werden in der Regel auch bei der Aushandlung von Verordnungen des *Arbetsmiljöverk* über spezielle Arbeitsgruppen intensiv eingebunden (Interview S2: 120-190). In diesem Fall gab es jedoch keine besonderen Probleme, die Anpassungen an die Richtlinie wurden von kaum jemandem als wichtig wahrgenommen:

Probably some bureaucrats have analysed that Directive ... but there has been no discussion whatsoever in Sweden. ... Maybe they have changed some little things, but politically it has no importance and no-one has ever discussed it. It is a dead directive in Sweden. (Interview S7: 667-691)

Die Umsetzung der Richtlinie fand weitgehend korrekt<sup>145</sup> und mit leichter Verspätung statt. Das Ende der Umsetzungsfrist war am 22. Juni 1996, die Umsetzungsverordnung wurde am 6. Juni 1996 angenommen, trat aber erst am 1. November desselben Jahres in Kraft (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001c: 87). Auf Grund einer verspäteten Notifizierung hat Schweden von der Europäischen Kommission Anfang des

---

<sup>143</sup> Es handelt sich dabei nicht direkt um eine Absenkung des Schutzniveaus. Hier treffen zwei unterschiedliche ‚Schutzphilosophien‘ aufeinander, die bereits an anderen Stellen zum Tragen kamen, an denen es um den Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ging. Das eine System gibt *absoluten Verboten* den Vorrang, das andere stellt die *Möglichkeit zu arbeiten* in den Vordergrund, allerdings *unter strenger Kontrolle und Überwachung der Risiken*.

<sup>144</sup> Zu diesem Zweck wurde die Verordnung AFS 1996:1 verabschiedet.

<sup>145</sup> Von der europäischen Kommission wurde in ihrem Umsetzungsbericht angemerkt, dass die Arbeitszeitbestimmungen bei einer dualen Form der Ausbildung und bei einem Betriebspraktikum ebenso wie die Gesundheitsüberwachung bei nacharbeitenden Jugendlichen noch nicht vollständig in Einklang mit der Richtlinie sind (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001c: 90-91). Auch die Regelungen für Jugendliche, die für mehrere Arbeitgeber arbeiten, stimmen noch nicht ganz mit den Vorgaben der Richtlinie überein. Denn hier richten sich die Bestimmungen für Jugendliche nach dem allgemeinen Arbeitszeitgesetz, welches sich nur auf einzelne Arbeitgeber bezieht (vgl. ebd.: 90).

Jahres 1997 ein Fristsetzungsschreiben wegen Nicht-Notifizierung der Umsetzung erhalten. Ein besonderer Grund für diese Verspätung war nicht zu erkennen und konnte auch von den Interviewpartnern nicht benannt werden. Die Anwendung der neuen Verordnung AFS 1996:1 hat nach Interviewaussagen gewisse Probleme bereitet, da sie vergleichsweise komplex ausgefallen sei. Den Arbeitgebern fiel es schwer, sich darin zurechtzufinden, so dass viele Nachfragen an das *Arbetsmiljöverk* gestellt wurden (Interview S13).

Zusammenfassend ist dies ein Fall, in dem geringfügige Änderungen weitgehend pünktlich und korrekt umgesetzt wurden. Überimplementation oder *issue linkage* fand nicht statt. Die Sozialpartner hatten kein besonderes Interesse an dieser Richtlinie. Es gibt keinerlei Hinweis darauf, dass die kleineren noch ausstehenden Inkorrektheiten aus bewusster Opposition entstanden sind. Vielmehr lassen sie sich aus der Tatsache erklären, dass hier ein komplexes, bereits etabliertes, nationales System an Bestimmungen einer ebenfalls komplizierten Richtlinie angepasst werden musste.

#### **4.4.5 Die Elternurlaubs-Richtlinie: Arbeitgeber haben kein Interesse an 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.<sup>146</sup> Daher hatten die schwedischen Sozialpartner in den europäischen Verhandlungen

---

<sup>146</sup> Vgl. ‚Föräldraledighetslag‘, SFS 1995:584, ‚Lag om allmän försäkring‘, SFS 1962:381. Genau betrachtet unterscheidet die schwedische Gesetzgebung vier Arten von Elternurlaub. Den *Vollzeit-Elternurlaub ohne finanzielle Unterstützung* kann jeder Elternteil 18 Monate lang in Anspruch nehmen. Daneben gibt es den *Vollzeit-Elternurlaub mit finanzieller Unterstützung*. Anspruchsberechtigte Eltern (wenn sie sechs Monate vor dem Beginn des Elternurlaubs bzw. mindestens zwölf Monate verteilt über die vorangegangenen beiden Jahre beschäftigt waren) erhalten 450 Tage lang Elternurlaubsgeld. 420 Tage können Mutter und Vater dabei frei unter sich aufteilen, zusätzliche 30 Tage werden dagegen nur finanziert, wenn der Vater sie nimmt. Das Elternurlaubsgeld beträgt in den ersten 12 Monaten etwa 80 Prozent des Gehalts. Die letzten drei Monate bekommt man nur noch einen Tagessatz von 60 SEK. Des Weiteren gibt es die Möglichkeit zu *Teilzeit-Elternurlaub* wiederum entweder *mit finanzieller Unterstützung* (ebenfalls für 450 Tage, wie oben beschrieben) *oder ohne* (bis das Kind acht Jahre alt ist oder in die Schule kommt). Adoptiveltern kommen die gleichen Rechte zu wie den leiblichen Eltern.

gen 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 liegen kann (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.<sup>147</sup> Die Einführung der Nicht-Übertragbarkeit, 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 der Verantwortung für die Kindererziehung zu. Hätte man die beiden Eltern verfügbare Zeitspanne nicht-übertragbar 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.<sup>148</sup> 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 beide 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

---

<sup>147</sup> Die 420 Tage bezahlten Elternurlaubs können in Schweden beispielsweise unter den Eltern geteilt werden, sie können jedoch genauso gut allein von der Mutter oder dem Vater wahrgenommen werden.

<sup>148</sup> In Paragraph 2.2. des Abkommens heißt es nun: „dass das ... vorgesehene Recht auf Elterurlaub *prinzipiell* nicht übertragbar sein soll.“ (Hervorhebung durch die Autorin)

Gründen höherer Gewalt“ regelt.<sup>149</sup> 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,<sup>150</sup> 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 Richtlinie korrekt erfüllt werden. Sie hätte es daher als Umsetzungsmaßnahme gerne gesehen, dass die Sozialpartner ihre Kollektivverträge entsprechend anpassten (Interview S8: 893-887). Dies kam jedoch überraschenderweise nicht zustande, was vor allem daran lag, dass der damalige<sup>151</sup> 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 äußert, 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 Nicht-Übertragbarkeit des Elternurlaubs in den EU-Sozialpartnerverhandlungen hatten abwenden können, war der Anpassungsbedarf in

---

<sup>149</sup> 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.

<sup>150</sup> Bspw. geht daraus nicht klar hervor, ob sich diese Recht nur auf Kinder oder bspw. auch auf Lebenspartner bezieht. Darüber hinaus bleibt Spielraum dafür, welche Ereignisse man als „Gründe höherer Gewalt“ ansieht.

<sup>151</sup> Im März 2001 schlossen sich der Arbeitgeberverband *Svenska Arbetsgivareföreningen* (SAF) und der Verband der schwedischen Industrie (*Industriförbundet*) zum Verband der schwedischen Unternehmen *Svenskt Näringsliv* zusammen (Berg 2001b).

Schweden nur noch sehr gering. Er betraf lediglich den „Urlaub aus Gründen höherer Gewalt“. Diese Regelung wurde pünktlich und korrekt umgesetzt. Eine Überimplementation oder *issue linkage* fand nicht statt. Die schwedische Regierung stellte in diesem Fall unter Beweis, dass sie der Compliance mit den europäischen Regeln eine wichtige Bedeutung einräumt. Um die vollständige Erfüllung der EU-Vorgaben sicherzustellen, wurde explizit der Ausdruck „aus Gründen höherer Gewalt“ in die Gesetzgebung aufgenommen, bereitet nun aber in den Betrieben ebenso Interpretationsprobleme wie zuvor bei Regierung und Sozialpartnern. Die Tatsache, dass die Elternurlaubs-Richtlinie 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 Arbeitszeit-Richtlinie in Dänemark vor Augen hat, bei den sich die Sozialpartner für eine Umsetzung über Kollektivverträge stark machten (vgl. Kapitel 3.4.3 ), muss hier die Tatsache erstaunen, dass die Arbeitgeber offensichtlich *kein* Interesse daran hatten, die Richtlinie eigenständig umzusetzen.

#### ***4.4.6 Die Teilzeitarbeits-Richtlinie: 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 Teilzeit-Quote 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 Teilzeit-Richtlinie 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. bspw. Dürmeier 1999: 9). Für die Gewerkschaften besteht das Problem daher nicht dar-

in, 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 gerne Vollzeit arbeiten würden, diese Möglichkeit von ihrem Arbeitgeber jedoch nicht bekommen (Interview S3: 177-208, vgl. auch Interview S4: 96-149, Köhler 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 Präambel<sup>152</sup> sowie auf Paragraph 6<sup>153</sup> des Sozialpartnerabkommens zerstreut werden (Dürmeier 1999: 35). Von Seiten der schwedischen Arbeitgeber wurde die Richtlinie gefördert. 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 Nicht-Diskriminierungsprinzip von Arbeitnehmern (bspw. anhand 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

---

<sup>152</sup> Darin wird explizit ausgeführt, das Abkommen beruhe auf der „Anerkennung der Vielfalt der Verhältnisse in den Mitgliedstaaten“.

<sup>153</sup> Dieser besagt, dass es den Sozialpartner in jedem Fall unbenommen bleibt, in Tarifverträgen günstigere Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen.

Kompetenzbereich der Sozialpartner fiel, wollte man zunächst eine Bestandsaufnahme machen, inwiefern vorhandene Tarifverträge Teilzeitarbeitnehmer diskriminierten. Man war sich zudem nicht sicher, ob das allgemeine Nicht-Diskriminierungsprinzip 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 Nicht-Diskriminierungsprinzip 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 gerne 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 u.a. 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 Nicht-Diskriminierungsprinzip sich nicht zur Umsetzung über Tarifverträge eigne.<sup>154</sup>

Die Diskussionen zwischen Regierung und Sozialpartner darüber, ob Diskriminierung vorhanden sei und ob Tarifverträge ein geeignetes Umsetzungsinstrument seien, führten selbst nach langwierigen Verhandlungen zu keiner Einigung. Als das Ende der Umset-

---

<sup>154</sup> “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)



zungsfrist 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 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 Jahren<sup>155</sup> 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 Teilzeit-Richtlinie für die für Schweden 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 normalerweise 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 gelassener aufgenommen als bei den skandinavischen Nachbarn (vgl. Berg 2001a). Dennoch kann man sagen, dass die Richtlinien *für den Bereich Teilzeitarbeit* eine Veränderung des Regulierungsinstrumentes von Kollektivverträgen 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. In diesem Fall hatten die schwedischen Arbeitgeber ebenfalls von sich aus kein Interesse an einer Umsetzung der Richtlinie per Kollektivvertrag (ausführlicher zu diesem Aspekt in Kapitel 4.4.7). Zu der im Fall der dänischen Arbeitszeit-Richtlinie 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 be-

---

<sup>155</sup> Und dies obwohl eine Verlängerung der Umsetzungsfrist wegen Umsetzung durch die Sozialpartner nach Art. 2 der Richtlinie beantragt worden war (Interview S11: 341-365).

schriebenen Zusicherungen im schwedischen Beitrittsvertrag auch hier eine Umsetzung allein per Kollektivvertrag nicht von der Kommission akzeptiert worden wäre.

#### ***4.4.7 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, d.h. mit einer Verspätung von unter einem halben Jahr umgesetzt. Der einzige Fall einer weitergehend verzögerten Umsetzung war die Teilzeit-Richtlinie. Als Ursache dafür können die Diskussionen zwischen Regierung und Sozialpartnern über das geeignete Umsetzungsinstrument (Gesetz vs. 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 Dänemark 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 in Widerspruch mit 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.

Tabelle 4: Die Umsetzungsprozesse in Schweden

Richtlinie und Umsetzungsfrist	91/533 Nachweis 30.6.1993 <sup>1</sup>	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 Teilzeitar- beit 20.1.2000
Verspätung (Monate)	0	4,5	0	4,5	0	17,5
Korrektheit	ja	nein	nein	im We- sentlichen	ja	ja
Anwendungs- probleme be- kannt?	nein	nein	ja	ja	ja	nein
SozPa- Einbindung in die EU- Entscheidungs- vorbereitung	keine <sup>2</sup>	keine <sup>2</sup>	keine <sup>2</sup>	keine <sup>2</sup>	Sozial- partner- richtlinie	Sozial- partner- richtlinie
SozPa- Einbindung in die Umsetzung	Konzertie- rung	Konzertie- rung	Konzertie- rung	Konzertie- rung	Konzertie- rung	Konzertie- rung
Anpassungs- bedarf	gering	mittel	mittel	gering	gering	groß
andere relevan- te Faktoren	-	Opposition d. Regie- rung	-	-	-	-

<sup>1</sup> für Finnland, Österreich und Schweden: 1.1.1994

<sup>2</sup> Schweden war noch kein EU-Mitglied

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 Sozialpartner-Typologie 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 Teilzeitarbeit- und Elternurlaubs-Richtlinie zeigten dennoch, dass arbeitsrechtliche Richtlinien auch in Schweden den autonomen Kompetenzbereich der Sozialpartner tangieren können (selbst wenn dieser enger 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 gekom-

men, 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 praktizieren. 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).

## 5 Finnland

Finnland ist seit 1995 Mitglied der EU. Die Entscheidung zum Beitritt wurde dabei 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 demgegenüber 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 durchlief dabei verschiedenen Entwicklungsphasen, in denen die Machtbalance zwischen dem direkt gewählten Präsidenten und der Regierung unterschiedlich gewichtet war. Dies war nicht zuletzt davon abhängig gewesen, wie das Amt von den einzelnen Präsidentenpersönlichkeiten ausgefüllt wurde. Vor allem Urho Kekkonen (Agrarunion/ Zentrumspartei<sup>156</sup>) hatte es während seiner langen Amtszeit von 1956 bis 1981 verstanden, seine Machtposition zu Lasten des Parlamentes und der Regierung auszubauen. Dementsprechend schätzte Duverger (ebd.: 165-166) die Macht des finnischen Präsidenten im Jahr 1980 noch höher ein als die des französischen. Kekkonens Nachfolger Mauno Koivisto (1982-1994, SDP<sup>157</sup>) 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 eine 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 dort ein hohes Maß an Popularität. Es kann also auch in Zukunft stark von der Person der Amtsträ-

---

<sup>156</sup> KESK (*Suomen Keskusta*). Diese hieß bis 1965 Agrarunion.

<sup>157</sup> Sozialdemokratische Partei (*Suomen Sosialidemokraattinen Puolue*).

ger(innen) 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 zum 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. Im Untersuchungszeitraum dieser Arbeit wurde Finnland bis 1995 zunächst durch eine Mitte-Rechts-Regierung unter Esko Aho regiert, die Finnland maßgeblich an den EU-Beitritt herangeführte. An der Regierungskoalition beteiligt waren dabei das aus der Agrarpartei hervorgegangene Zentrum (KESK), die Konservative Partei (KOK<sup>158</sup>), die Schwedische Volkspartei (SFP<sup>159</sup>) sowie zeitweise<sup>160</sup> die Christliche Liga (RKP<sup>161</sup>). Von 1995 bis 2003 regierte dann die „Regenbogenkoalition“ aus Sozialdemokraten (SDP), Kommunisten (VAS<sup>162</sup>), Grünen (VIHR<sup>163</sup>), Konservativen und der Schwedischen Volkspartei (Nousiainen 2000). Im April 2003 wurde diese von einer Regierungskoalition aus Zentrum, SDP und SFP abgelöst.

Das finnische Parlament (*Eduskunta*) ist ein Einkammernparlament. Obwohl das Land traditionelle 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 Inseln, in Finnland die Ålandinseln (ausführlicher dazu Bergmann-Winberg 2000).<sup>164</sup>

---

<sup>158</sup> *Kansallinen Kokoomus*.

<sup>159</sup> *Ruotsalainen Kansanpuolue* oder *Svenska Folkpartiet*.

<sup>160</sup> Zwischen 1991 und 1994.

<sup>161</sup> *Suomen Kristillinen Liitto*.

<sup>162</sup> *Vasemmistoliitto*.

<sup>163</sup> *Vihreä Liitto*.

<sup>164</sup> Bei den folgenden Untersuchungen zur Umsetzung der arbeitsrechtlichen Richtlinie können eventuelle Sonderregelungen für diese Gebiete allerdings nicht berücksichtigt werden.

## 5.1 Verfahren der Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien

Bereits mit dem Beitritt Finnlands zum Europäischen Wirtschaftsraum 1994 wurde das damalige finnische Verfassungsgesetz (*Hallitusmuoto*) ergänzt, um die künftigen Zuständigkeiten in EU-Fragen zwischen dem Präsidenten und dem Staatsrat<sup>165</sup> 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, d.h. 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 recht-

---

<sup>165</sup> 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 Staatsratsitzungen teilnimmt und diese dann leitet (Auffermann 2003: 198).

lich, 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 erfolgt diese 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 (Stubb et al. 2001: 307).

## **5.2 Die Sozialpartner im finnischen Politikprozess**

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 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 ebd.: 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 eingeleitet. 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 30 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 gesetzestvorbereitenden Ausschüssen, Konferenzen oder über parteipolitische Verbindungen (Lilja 1998: 171).

Auf Arbeitnehmerseite lassen sich in Finnland drei große Gewerkschaftsdachverbände ausmachen. Der größte davon ist die SAK<sup>166</sup>, zu dessen wichtigsten Mitgliedsgewerkschaften Arbeiter der Metall-, Transport-, Bau- und Einzelhandelsbranche sowie Arbeiter und Angestellte der Kommunen gehören. Der zweitgrößte Dachverband ist die STTK<sup>167</sup>, welche vor allem Bedienstete des Gesundheitswesens (Ärzte ausgenommen), des niederen Managements, Techniker und Ingenieure repräsentiert. AKAVA<sup>168</sup> schließlich ist der Gewerkschaftsbund der akademischen Arbeitnehmer wie Lehrer, Architekten oder allgemeiner Berufen mit höherem Bildungsabschluss. Auf der Arbeitgeberseite dominieren im privaten Sektor die beiden Spitzenverbände TT<sup>169</sup>, der hauptsächlich das produzierende, Bau- und Transportgewerbe vertritt, und PT<sup>170</sup>, der v.a. für den Einzelhandels- und Sektorservicebereich 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 (vgl. Kapitel 4.2), lässt sich bisher allerdings nicht erkennen. Es gibt zwar Tendenzen, den Spielraum für Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene zu stärken. Noch wurden Vereinbarungen auf nationaler bzw. sektoraler Ebene von den Arbeitgebern jedoch nicht grundsätzlich in Frage gestellt (Lilja 1998). Im Gegenteil, auch in den 1990er gab es eine Reihe umfassender makroökonomischer Sozialer Pakte in Finnland, um mit der ökonomischen Krise und den Herausforderungen der

---

<sup>166</sup> *Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö* (Zentralorganisation der Finnischen Gewerkschaften).

<sup>167</sup> *Toimihenkilökeskusjärjestö* (Zentralorganisation der Angestelltengewerkschaften Finnlands).

<sup>168</sup> Akateemisten Valtuuskunta (Bund der Akademikergewerkschaften).

<sup>169</sup> *Teollisuus ja Työnantajat* (Finnischer Industrie- und Arbeitgeberverband).

<sup>170</sup> *Palvelutyönantajat* (Arbeitgeberverband der Serviceindustrien).

weiteren wirtschaftlichen Integration in die EU (Beitritt zur Währungsunion) fertig zu werden (Kauppinen 2000).

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) sowie der tarifvertraglichen Aushandlung von Arbeitsbedingungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die gesetzliche Regelung bildet dabei in der Regel 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).

### **5.3 Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung und Umsetzung europäischer 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. Unterausschuss Nummer 28 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 weitgehend 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 Umsetzungsin-

strument gegriffen wird – bevor diese ausgearbeitet wird: „Well, 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 ebd.: 217-235). Im Falle Finnlands bleibt die Sozialpartnereinbindung in die Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien also nicht hinter der Sozialpartnereinbindung in rein nationale Gesetzgebung zurück.

*Tabelle 5: Finnland auf einen Blick*

<i>Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen der Richtlinienvorbereitung und Umsetzung</i>	
Durchschnittliche Zahl der Vetopunkte im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess der 1990er Jahre	4 (parteipolitisch)
Zahl der Regierungswechsel in den 1990er Jahren	2
Besondere administrative Probleme bekannt?	Nein
Einbindung des Parlaments in die EU-Entscheidungsvorbereitung	Mittel (politisch, aber nicht rechtlich bindende Konsultation)
Vorherrschendes Umsetzungsinstrument im arbeitsrechtlichen Bereich	Gesetzgebung
<i>Die Sozialpartner in Finnland</i>	
Vorherrschende Form der Einbindung in die <i>nationale</i> arbeitsrechtliche Regulierung	Konzertierung
Vorherrschende Form der Einbindung in die <i>Umsetzung arbeitsrechtlicher Richtlinien</i>	Konzertierung
Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in die <i>EU-Entscheidungsvorbereitung</i>	Konzertierung

#### **5.4 Die Umsetzung der Richtlinien in Finnland**

Die Umsetzungsprozesse in Finnland zeichneten sich vor allem durch zwei Charakteristika aus: Zum einen gelang trotz konstant starker Sozialpartnereinbindung (*Konzertierung*) in beinahe allen Fällen eine pünktliche Umsetzung. Dass in Finnland auf die Einhaltung der Umsetzungsfristen besonderen Wert gelegt wird, demonstriert der Fall der

Elternurlaubsrichtlinie. Falls Transpositionsprobleme auftraten, waren dies kleinere Inkorrektheiten, die einer gewissen Unachtsamkeit in der Umsetzungsvorbereitung zugeschrieben werden können oder Interpretationsprobleme (Jugendarbeitsschutz). Lediglich in einem Fall (Mutterschutz) kam es zur bewussten Opposition der Regierung gegen eine Regelung, die sie für unnötig erachtete.<sup>171</sup> Zum anderen hatte – im Gegensatz zu Dänemark und Schweden – keine der Richtlinien einen besonderen Effekt auf die finnischen Sozialpartner.

#### **5.4.1 Die Nachweis-Richtlinie: issue linkage verzögert Korrektur des Umsetzungsgesetzes**

Diese Richtlinie wurde vor Finnlands EU-Beitritt auf der europäischen Ebene verhandelt und weder die Regierung noch die Sozialpartner konnten ihre Positionen in die Ausarbeitung der Richtlinie einbringen. Bevor es 1994<sup>172</sup> zur Umsetzung der Richtlinie kam, gab es in Finnland bereits ein Arbeitsvertragsgesetz,<sup>173</sup> das gewisse Rahmenbedingungen für Arbeitsverträge festlegte. Generell konnten Arbeitsverträge entweder schriftlich oder mündlich abgeschlossen werden. Als Teilzeitarbeitnehmer hatte man jedoch beispielsweise ein Anrecht darauf, eine schriftliche Information zu erhalten, wenn man sie explizit verlangte (Interview Fin6: 62-146). Der Anpassungsbedarf an die Richtlinie war also eher gering, die damit verbundenen Kosten ebenfalls. Mit der Umsetzung der Richtlinie wurde ein neuer Abschnitt in das bestehende Gesetz eingefügt, um den Inhalten der Richtlinie zu entsprechen.<sup>174</sup> Finnland verfuhr dabei eher minimalistisch. Es wurde nicht etwa das Recht auf einen schriftlichen Arbeitsvertrag für alle Arbeitnehmer festgeschrieben, sondern die geltenden Regeln bezüglich der Arbeitsverträge blieben fortbestehen. Diese können weiterhin auch mündlich abgeschlossen werden. Allerdings

---

<sup>171</sup> Da der Fall ähnlich gelagert ist wie bei der Umsetzung der Mutterschutz-Richtlinie in Schweden (statt des obligatorischen Mutterschutzes waren hier die Schutzbestimmungen für stillende Mütter Gegenstand des Widerstandes), wird er an dieser Stelle nicht mehr ausführlich dargestellt.

<sup>172</sup> Die offizielle Umsetzungsfrist der Richtlinie war der 30.6.1993. Für die Länder der 1995er Erweiterungsrunde – Finnland, Schweden und Österreich – war der verabredete Zeitpunkt, bis zu dem die Richtlinie in den nationalen Rechtsstand aufgenommen sein musste, nicht erst der Zeitpunkt des offiziellen EU-Beitritts, sondern bereits das in Kraft treten des Vertrages über den Europäischen Wirtschaftsraum (der das Gebiet der EFTA und der EU umfasst), d.h. der 1.1. 1994.

<sup>173</sup> *Työsopimuslaki* 30.04.1970/320.

<sup>174</sup> Kapitel 1, Paragraph 4 *Työsopimuslaki* 30.04.1970/320, geändert durch das Gesetz vom 22.12.1993/1354.

bedarf es in diesem Fall nun zusätzlich (im Gegensatz zu einem Arbeitsvertrag nur einseitig) der schriftlichen Unterrichtung der Arbeitnehmer über die Arbeitsbedingungen wie es die Richtlinie festlegt.

Die finnischen Sozialpartner waren in die Umsetzung nach dem dort üblichen Muster der *tripartistischen Konzertierung* eingebunden. Keine der beiden Seiten zeigte sich begeistert von der Richtlinie. Die Arbeitgeber machten klar, dass sie das alte System für besser hielten. De facto hätten die Arbeitnehmer *auf Verlangen* die schriftlichen Informationen ohnehin bereits zuvor erhalten können. Diese *automatisch* an jeden Arbeitnehmer auszugeben, hielten sie für übertrieben bürokratischen Aufwand (Interviews Fin1: 734-757, Fin3 154-169). Von Arbeitnehmerseite wurde beklagt, dass man gleich die Pflicht zu einem schriftlichen Arbeitsvertrag hätte einführen sollen (Interview Fin5: 309-335). Beide Seiten waren der Ansicht, dass man sich die Regelung selbst zwar nicht so ausgesucht hätte, man sich den europäischen Vorgaben jedoch fügen müsse. Insgesamt sei der Umsetzungsprozess wenig kontrovers verlaufen und konnte pünktlich vor dem EWR-Beitritt Finnlands zum Abschluss gebracht werden. Allerdings hatte die Europäische Kommission in ihrem Umsetzungsbericht an dieser Umsetzung kleinere Aspekte zu bemängeln. Die Kritik bezog sich v.a. auf die im finnischen Gesetz fehlende Verpflichtung für den Arbeitgeber, im Ausland tätige Arbeitnehmer über „mit dem Auslandsaufenthalt verbundene Vorteile in Geld oder Naturalien und über die Bedingungen für die Rückführung“ zu unterrichten (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999a: 12, 19). Diese Umsetzungsmängel wurden erst im Sommer 2001 angepasst. Diese lange Verzögerung hatte allerdings nichts mit den Inhalten der Richtlinie selbst zu tun, sondern ergab sich daraus, dass man die Änderungen mit einer ohnehin anstehenden Generalreform des finnischen Arbeitsvertragsgesetzes verband.<sup>175</sup> Um diese durchzuführen wurde bereits 1995 eine tripartistische Kommission mit der Erarbeitung von Reformvorschlägen beauftragt. Diese Reform erwies sich als schwieriger und kontroverser als zunächst angenommen.<sup>176</sup> Deswegen konnte die Novelle erst im Januar 2001

---

<sup>175</sup> Das finnische Arbeitsvertragsgesetz regelt nicht nur arbeitsvertragliche Angelegenheiten im engeren Sinne, sondern ist ein sehr umfassendes Gesetz, das quasi als „Verfassung des Arbeitslebens“ gilt (Hietanen 2000b).

<sup>176</sup> Umstritten waren beispielsweise die Regelung der generellen Geltung von Kollektivverträgen sowie der Leiharbeit. Details zu den Reformdiskussionen vgl. Hietanen (2000c; 2001; 2000a).

verabschiedet werden<sup>177</sup> und auch die Detailänderungen, die auf die Nachweis-Richtlinie zurückzuführen waren, traten erst im Juni 2001 in Kraft.

Zusammenfassend kann man für diesen Fall festhalten, dass die Sozialpartner intensiv in die Umsetzung eingebunden waren und es zunächst keine Umsetzungsprobleme im Sinne einer Verzögerung gab. Auf Grund der weiteren Rahmenbedingungen – ein als eher gering einzustufender Anpassungsbedarf, geringe Anpassungskosten sowie die Umsetzung der Richtlinie ohne jegliche Überimplementation per „Minimalstrategie“ (Interview Fin1: 734-757) – ist dies auch wenig überraschend. Dass nach dem ersten Umsetzungsversuch noch kleinere Details von der Europäischen Kommission bemängelt wurden, lässt sich nur durch Unachtsamkeit des finnischen Gesetzgebers erklären. Es lässt sich jedenfalls kein Hinweis darauf finden, dass die – wirklich minimalen – noch offenen Punkte in Finnland wichtig genug genommen worden wären, als dass sie bewusste Opposition hätten hervorrufen können. Möglicherweise wäre dies jedoch nicht passiert, wenn Finnland bereits bei der Aushandlung des Richtlinien textes beteiligt und daher besser mit den Details vertraut gewesen wäre. Dass die Anpassung dieser Details, die letztlich nicht mehr als eine Formalie war, sich so lange verzögerte, macht deutlich, dass man die Umsetzung von Richtlinien keinesfalls isoliert von nationalen politischen Prozessen begreifen kann. Selbst (oder gerade) wenn es um Änderungen von geringer Substanz geht, ist jede Gesetzesänderung ein relativ aufwendiger Prozess. Die (Rest-)Umsetzung der Richtlinie mit einer ohnehin anstehenden Reform der nationalen Gesetzgebung zusammenzufassen, erscheint daher sinnvoll. In diesem Fall führte die Kombination von starker Sozialpartnereinbindung und der Verknüpfung der Umsetzung mit anderen – kontroversen – Themenbereichen (*issue linkage*) jedoch dazu, dass die Umsetzung erst sehr spät (nach etwa acht Jahren) vervollständigt wurde.

#### **5.4.2 Die Mutterschutz-Richtlinie: Unachtsamkeit und Opposition gegenüber Richtliniendetails**

Auch bei der Aushandlung dieser Richtlinie auf EU-Ebene war Finnland noch kein Mitglied der Europäischen Union und daher nicht direkt daran beteiligt. Während die Richtlinie auf der europäischen Ebene verhandelt wurde, fand in Finnland 1991 eine Reform

---

<sup>177</sup> *Työsopimuslaki* 26.1.2001/55.

der nationalen Mutterschutzgesetzgebung statt. Vor 1991 hatten schwangere Frauen, die an risikoreichen Arbeitsplätzen tätig waren, in Finnland als Schutzmaßnahme ‚lediglich‘ die Möglichkeit, sich für die Schwangerschaftszeit krankschreiben zu lassen. Nun wurde ein Schutzsystem in Stufen eingeführt: Dabei sollen die potentiellen Gefahrenquellen vom Arbeitsplatz der schwangeren Frau entfernt werden. Ist dies nicht möglich, wird die Arbeitnehmerin an einen weniger risikoreichen Arbeitsplatz versetzt. Wenn auch das nicht durchführbar ist, kann die Frau einen besonderen Schutzurlaub beanspruchen (Interview Fin2: 465-497). Diese Vorgehensweise entspricht bereits weitgehend dem in der Richtlinie vorgeschriebenen Modell. Obwohl Finnland noch kein EU-Mitglied war, versuchte man bei der 1991er Reform bereits, die in der EU diskutierten Bestimmungen mit zu berücksichtigen: „We had a draft in Danish language. So at least we tried to include the issues – I am not sure whether we succeeded, because the Directive changed after the draft we had“ (Interview S2: 197-215). Auch wenn sich der Richtlinieninhalt danach noch einmal veränderte, waren keine allzu großen und kostenträchtigen Anpassungen mehr notwendig als Finnland die Richtlinie bei seinem Beitritt zum EWR umsetzen musste. Arbeitnehmerinnen haben in Finnland 105 Tage das Recht auf Mutterschaftsgeld in Höhe der bei Arbeitsunfähigkeit gezahlten Sozialleistung (Interview Fin2: 1019-1030, Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999b). Mit Dänemark und Schweden gehörte Finnland zu den Mitgliedstaaten, deren Schutzsystem bereits eng auf die individuellen Bedürfnisse der Mütter zugeschnitten war, um Frauen eine gleichberechtigte Arbeitsmarktteilnahme zu gewährleisten. Im Gegensatz zu Österreich, Luxemburg und Italien, deren Schutzbestimmungen in risikoreichen Beschäftigungen vor der Richtlinie v.a. auf absoluten Beschäftigungsverboten beruhten, war hier das System einer individuellen Gefahrenevaluierung schon bekannt. Auch Nachtarbeit wurde in Finnland nicht grundsätzlich als schädlich für schwangere Frauen erachtet. Falls ein Gesundheitsrisiko bestand, war es jedoch möglich, sich mit Hilfe eines ärztlichen Attestes versetzen oder beurlauben zu lassen (Interviews Fin2: 632-650, Fin2: 515-734).

Die noch notwendigen Anpassungen betrafen also vor allem drei Punkte: die Ausdehnung der Schutzmaßnahmen auf stillende Mütter, die Einführung eines obligatorischen Mutterschutzes von mindestens zwei Wochen sowie die Freistellung von der Arbeit für Vorsorgeuntersuchungen ohne Lohn- bzw. Gehaltseinbußen. Dem ersten Aspekt wurde von finnischer Seite allerdings wenig praktische Relevanz zugesprochen. Auf Grund des gut ausgebauten und bezahlten Mutterschutz- und Elternurlaubs, so wurde im Gesund-

heitsministerium argumentiert, gebe es in Finnland praktisch keine arbeitenden und gleichzeitig stillenden Mütter. In Branchen mit besonders hohen Gesundheitsrisiken sei dies erst recht nicht der Fall.<sup>178</sup> Die Einbindung der stillenden Arbeitnehmerinnen wurde daher bis heute noch nicht vorgenommen. Von der Europäischen Kommission wurde dies bislang nicht bemängelt: „They have not noticed it“ (Interview Fin2: 557-577). Der zweite Punkt, der obligatorische Mutterschutz, wurde neu ins finnische Arbeitsvertragsgesetz eingefügt.<sup>179</sup> Allerdings hatte man dabei zunächst vergessen, die kommunalen Staatsangestellten einzubeziehen. Nach einer Aufforderung durch die Europäische Kommission<sup>180</sup> wurde dies nachträglich angepasst (Interviews Fin6: 1075-1120, Fin2: 101-111, Fin6a).

Der dritte Punkt war der einzige, der eine Kontroverse mit den Sozialpartnern auslöste. Das finnische Gesundheitssystem ermöglicht den schwangeren Frauen eine Reihe von Vorsorgeuntersuchungen, die bis zur Umsetzung der Richtlinie jedoch nicht während der bezahlten Arbeitszeit stattfanden. Von Arbeitgeberseite wurde nun versucht zu erwirken, dass nicht alle der von ihnen als sehr zahlreich empfundenen Untersuchungen während der Arbeitszeit stattfinden sollten, da die Richtlinie über die Zahl der bezahlten Untersuchungen keine näheren Angaben enthalte (Interviews Fin1: 545-590, Fin3: 270-218). Sie konnten sich damit zwar nicht ganz durchsetzen, konnten aber im Gesetz die Formulierung erwirken: „the employer shall compensate a pregnant employee for loss of earnings incurred from medical consultations prior to the birth *if it is not possible to arrange the consultations outside working hours*“<sup>181</sup>. Daher ist an diesem Punkt auch nicht mit hohen Kosten für die Arbeitgeber zu rechnen.

Obwohl die Umsetzung pünktlich erfolgte (Interview Fin6: 574-578, 967-969, vgl. auch Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999b: 51), wurde sie gegenüber der Europäischen Kommission erst mit einer Verspätung von mindestens einem Jahr notifi-

---

<sup>178</sup> „We don’t have any regulations about breast-feeding, because it is so uncommon in Finland that mothers are breast-feeding and working at the same time and even more uncommon in such occupations, were you might have these kinds of hazards. ... The ILO is asking every now and then the same thing and we are always explaining that we don’t have breast-feeding mothers in the working life“ (Interview Fin2: 557-577).

<sup>179</sup> Die Richtlinie gibt hier „mindestens zwei Wochen“ (Artikel 8) vor, Finnland führte insgesamt vier Wochen ein, zwei Wochen vor und zwei nach der Geburt des Kindes (Kapitel 4, Abschnitt 2 *Työsopimuslaki* 26.1.2001/55).

<sup>180</sup> Fristsetzungsschreiben vom 18.12.1998.

<sup>181</sup> Hervorhebung d. d. Verfasserin, Kapitel 4, Abschnitt 8 *Työsopimuslaki* 26.1.2001/55 (nicht-offizielle Übersetzung des finnischen Arbeitsministeriums).



ziert (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1997: 7). Nach der o.g. Ermahnung durch die Kommission musste die Umsetzung zudem noch einmal korrigiert werden. Die stillenden Mütter sind allerdings bis heute noch nicht in die Regulierung einbezogen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass auch diese Richtlinie nur relativ geringen Anpassungsbedarf in Finnland hervorrief, da ein Teil der Anpassungen bereits 1991, parallel zur Aushandlung der Richtlinie auf europäischer Ebene, erfolgt war. Dabei ist es zu pünktlicher, aber nicht ganz korrekter Umsetzung gekommen. Dafür lassen sich vor allem zwei Gründe benennen. Der obligatorische Mutterschutz für die Staatsangestellten wurde im ersten Umsetzungsschritt schlicht übersehen (*inadvertence*). Die noch nicht umgesetzte Einbindung der stillenden Mütter muss man allerdings als absichtliche Weigerung Finnlands (*Opposition*) deuten, diesen Passus umzusetzen, da man ihn für unnötig hält. Es muss verwundern, dass die Europäische Kommission in diesem Fall noch keine Schritte unternahm. Denn in anderen Fällen hatte diese das Argument der fehlenden praktischen Relevanz nicht akzeptiert (vgl. bspw. Kapitel 4.4.2) zur Umsetzung der Mutterschutz-Richtlinie in Schweden), da es bei der Umsetzung einer Richtlinie um die Schaffung verbindlicher Rechtsgarantien geht. Möglicherweise hätten auch diese Probleme mit der Korrektheit der Umsetzung vermieden werden können, wäre Finnland bereits in die Aushandlung der Richtlinie einbezogen gewesen. Die tripartistische Konzentrierung der Sozialpartner im Umsetzungsprozess konnte diesen Mängeln jedenfalls nicht vorbeugen. Den Arbeitgebern ist es insofern gelungen, Einfluss auf die Umsetzung auszuüben, als sie eine abgeschwächte Umsetzung bezüglich der Vorsorgeuntersuchungen innerhalb des Interpretationsspielraums der Richtlinie durchsetzen konnten.

#### **5.4.3 Die Arbeitszeit-Richtlinie: weitgehend pünktliche und korrekte Umsetzung trotz issue linkage und komplexem Aushandlungsprozess**

Auch als diese Richtlinie auf der europäischen Ebene verhandelt wurde, war Finnland noch kein EU-Mitglied. Die Verhandlungen fielen jedoch mit einer umfassenden Reform der finnischen Arbeitszeitgesetzgebung zusammen, die zu diesem Zeitpunkt auf der nationalen Ebene stattfand. Auf Grund der schweren ökonomischen Rezession in Finnland Anfang der 1990er Jahre, ansteigender Langzeitarbeitslosigkeit sowie mangelnden Wirtschaftswachstums geriet das finnische Arbeitszeitsystem in dieser Phase

zunehmend unter Druck. Daher wurde von der finnischen Regierung eine *tripartistische Reformkommission* einberufen, um über die Neugestaltung der Arbeitszeiten zu beraten. Dabei sollte vor allem über eine weitere Flexibilisierung der Arbeitszeitgestaltung diskutiert werden, beispielsweise indem man größere Spielräume für Abweichungen über Tarifverträge auf lokaler oder Firmenebene eröffnete. Gleichzeitig sollte die vorhandene Gesetzgebung, die sich bis zu diesem Zeitpunkt über verschiedene Gesetzestexte erstreckte<sup>182</sup>, weitgehend in ein Gesetz zusammengeführt werden (EIRR 1993d).

In diesem Fall trafen sowohl die europäische Verhandlung als auch die Umsetzung der Richtlinie auf einen ohnehin im Gang befindlichen nationalen Reformprozess. Dabei wurden in einem ersten Schritt die vorläufigen Richtlinienentwürfe in Voraussicht auf die künftige EU-Mitgliedschaft Finnlands von der tripartistischen Arbeitszeitkommission teilweise bereits einbezogen, so dass zumindest keine grundsätzlichen Unvereinbarkeiten bestehen blieben (Interview Fin3: 290-219). In einigen Aspekten spekulierte man jedoch bewusst darauf, dass es nicht zu einer Verabschiedung der Richtlinie kommt. So sahen die Richtlinienentwürfe beispielsweise bereits eine tägliche Ruhezeit von elf Stunden vor. Dennoch entschloss sich die finnische Arbeitszeitkommission dazu, in ihrem im Frühjahr 1993 vorgelegten Vorschlag nur eine zehnstündige Ruhepause vorzusehen. Dies musste nach Verabschiedung der Richtlinie im November 1993 dann im laufenden finnischen Gesetzgebungsverfahren nachträglich geändert werden:

Well, partly the Directive was taken into consideration when the Working Time draft was prepared. But because the Directive was not passed before the committee gave its draft, we felt it is not right to make the draft such that all the provisions in that draft were like the Directive. Because we didn't know if it will be accepted or not. So it was taken into consideration that basic structures of our legislation were compatible with the Directive, but not certain things. For example we felt that maybe ten hours rest period would be enough. So although the draft Directive said eleven, we said at that stage that we don't know if this is going to be the final version, so we'll say ten, because we feel that it is better. But then, when that Directive was accepted, we were of course forced to change it into eleven. (ebd.)

Neben dieser Verlängerung der täglichen Ruhezeit um eine Stunde, lassen sich weitere Auswirkungen der Richtlinie auf den nationalen Reformprozess identifizieren. Das Reform- und gleichzeitige Umsetzungsgesetz wurde 1996 vom finnischen Parlament ver-

---

<sup>182</sup> Eine detaillierte Auflistung findet sich in Blanpain (1997: 282-283).

abschiedet.<sup>183</sup> Ein Teil der Richtlinienstandards entsprach bereits vor der finnischen Arbeitszeitreform den Vorschriften der Richtlinie. Dies galt bspw. für die Bestimmungen zum bezahlten Jahresurlaub und dem Sicherheits- und Gesundheitsschutz von Nachtarbeitern. Die normale gesetzliche Arbeitszeit betrug zu diesem Zeitpunkt ebenfalls schon 40 Stunden pro Woche und acht Stunden pro Tag. Allerdings gab es eine Reihe von Möglichkeiten der flexibleren Gestaltung,<sup>184</sup> sowohl gesetzlich als auch über Kollektivverträge (Blanpain et al. 1997: 283). Die Richtlinie wirkte sich in diesem Zusammenhang nun v.a. auf die Regulierung der Überstunden aus. Denn sie schreibt vor, dass die wöchentliche Höchstarbeitszeit *inklusive Überstunden* nicht mehr als 48 Stunden betragen darf – gerechnet über eine Referenzperiode von vier Monaten (Art. 6 und 16 der Richtlinie). Vor der 1996er Reform beruhte die Überstundenregulierung in Finnland auf einem gänzlich anderen System. Es gab keine wöchentliche Grenze der *Normalarbeitszeit einschließlich Überstunden*, sondern Zwei- oder Dreiwochen-Grenzen<sup>185</sup> sowie eine Jahresobergrenze für Überstunden.<sup>186</sup> Insgesamt war es möglich gewesen, mehr Überstunden zu machen, als es das System der Richtlinie vorschrieb. In diesem Punkt musste das finnische System an die Richtlinie angepasst werden (Interviews Fin8: 463-517; Fin3: 219-243).<sup>187</sup>

Nach Aussagen der Gewerkschaften zeigte die Richtlinie auch dahingehende Wirkung, dass man einige Gruppen von Arbeitnehmern, die zuvor vom Geltungsbereich der Arbeitszeitgesetzgebung ausgeschlossen waren (bspw. Angestellte der Kommunen, Ärzte, maschinelle Forstarbeiter sowie Mitarbeiter kirchlicher Einrichtungen), mit in die neue Regulierung einbeziehen musste. Deren Arbeitszeiten waren zuvor nicht völlig unreguliert, sondern in einem separaten Gesetz oder über Kollektivverträge abgedeckt. Nun konnte aber erreicht werden, dass für die genannten Gruppen dieselben grundsätzlichen Arbeitszeitbedingungen gelten wie für andere Arbeitnehmer auch. Gerade bei Ärzten ist dies beispielsweise ein großer Fortschritt (Interviews Fin8: 463-517, Fin9: 175-207, Fin6: 710-737, vgl. auch Hietanen 1998). Hinzu kamen Änderungen der Arbeitszeiten

---

<sup>183</sup> *Työaikalaki* 605/96, 9.8.1996.

<sup>184</sup> Bspw. durch Referenzperioden und Überstundenregelungen.

<sup>185</sup> Beispielsweise: nicht mehr als 20 Überstunden in zwei Wochen.

<sup>186</sup> Die finnische Regelung im Detail findet sich in Blanpain (1997: 284-286).

<sup>187</sup> Auch das neue finnische Überstundensystem ist sehr komplex und wird hier nicht im Einzelnen ausgeführt. Die Regelung ist erläutert in Suviranta (2000: 87-91).

für Nachtschwerarbeit,<sup>188</sup> der Pausenregelung<sup>189</sup> sowie der wöchentlichen Ruhezeit,<sup>190</sup> die nach Aussagen der Interviewpartner ohne die Richtlinie nicht bzw. nicht in dieser Form stattgefunden hätten (Interviews Fin6: 597-665, Fin1: 1012-1020). Dass diese vorher schwächeren Regelungen exakt auf das Niveau der Richtlinie angehoben wurden, lässt sich als weiterer Beleg dafür ansehen, dass diese Änderungen direkt auf den Einfluss der Richtlinie zurückzuführen sind.<sup>191</sup>

Von Gewerkschaftsseite wurden nicht alle Änderungen als Verbesserungen für die Arbeitnehmer wahrgenommen. Auf Grund der zahlreichen Abweichungsmöglichkeiten in Artikel 16 der Richtlinie, sind die darin vorgesehenen Regelungen sehr flexibel. Bei der täglichen Ruhezeit führte dies bspw. dazu, dass diese zwar einerseits, wie oben beschrieben, auf elf Stunden verlängert wurde. Gleichzeitig wurden jedoch die Ausnahmemöglichkeiten erweitert:

Concerning the rest times, the Directive weakened the situation in Finland actually. The contents are worse than before ... E.g. concerning the daily rest period, it is more flexible than before. So it gives the possibility to give a rest period that is shorter than before. In principle the minimum daily rest period, which is eleven hours, is good. But it is so flexible that it gives the possibility to seven and five hours – and that is not good. It starts good, but brrrr. (Interview Fin8: 463-517).

Man sieht also, die Richtlinie rief im Detail durchaus einige Anpassungen an der finnischen Arbeitszeitgesetzgebung hervor. Auch wenn bestimmte Änderungen durch gleichzeitige Flexibilisierung ihre Wirkung nicht gänzlich entfalten konnten (tägliche Ruhezeit), sind insbesondere die Begrenzung der Überstunden, die Ausdehnung der wöchentlichen Ruhezeit von 30 auf 35 Stunden sowie die Einbeziehung der Ärzte und kommunalen Angestellten in den Geltungsbereich des Gesetzes als wichtige Verbesserungen hervorzuheben. Der Anpassungsbedarf lässt sich somit auf einem mittleren Niveau einordnen. Von Seiten der Interviewpartner wurde die Richtlinie als erste arbeits-

---

<sup>188</sup> Hier wurde eine absolute Begrenzung der Arbeitszeit für Nachtschwerarbeiter auf höchstens acht Stunden neu eingeführt (vgl. Kapitel 5, Sektion 26 (3) des Arbeitszeitgesetzes).

<sup>189</sup> Vorher galt die Pflicht zu einer Ruhepause von einer Stunde, wenn der Arbeitstag länger als sieben Stunden dauerte. Nun wurde dies entsprechend der Richtlinie auf eine Stunde Pause angepasst, wenn der Arbeitstag länger als sechs Stunden dauert (Interviews Fin8: 463-517, Fin6a).

<sup>190</sup> Diese wurde von 30 auf 35 Stunden erhöht (Interview Fin6a, vgl. auch Kapitel 6, Sektion 31 des Arbeitszeitgesetzes).

<sup>191</sup> Zudem ähnelt die Formulierung im finnischen Gesetz (das der Verfasserin in einer inoffiziellen englischen Übersetzung des finnischen Arbeitsministeriums vorlag) teilweise stark den Formulierungen der Richtlinie.

rechtliche EU-Richtlinie wahrgenommen, „that really affected our legislation“ (Interview Fin3: 219-243). Die Kosten der Änderungen wurden im Vergleich zu den anderen Richtlinien dieses Untersuchungssamples als zumindest bemerkenswert eingeschätzt: „But in this working time Directive there were some costs, yes, difficult to calculate, not major, but some costs“ (Interview Fin3: 719-736).

Der Aushandlungsprozess dieser Regelungen war sehr schwierig. Einerseits wurde national motiviert über eine Neuregelung der Bezahlung von Überstunden diskutiert (EIRR 1993d). Gleichzeitig traf das komplizierte Arbeitszeitbegrenzungssystem der Richtlinie auf ein ebenfalls komplexes nationales System aus gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen mit anderen Berechnungsgrundlagen und Obergrenzen:

I have also to return to the working time Directive. When we were implementing that, there were certain difficulties, especially with those weekly and daily rest periods. Because the system itself, how the working time is counted, it differs from our legislation and then we have certain mental difficulties, how to fulfil the demands of the Directive, which is a little complicated with these rest periods. But however, we were still trying to keep our basic working time system in power and do again the minimum demands from the directive. (Interview Fin1: 1012-1020).

Letztlich gelang es dem tripartistischen Ausschuss jedoch, sich auf eine Lösung zu einigen, die es ermöglichte, die Anforderungen der Richtlinie in das finnische System zu integrieren (Interview Fin8: 604-655). Im Aushandlungsprozess konnten sowohl die Arbeitgeber (Flexibilität), als auch die Arbeitnehmer (Erhöhung der Standards) an bestimmten Punkten von der Richtlinie profitieren. Insgesamt entstand der Eindruck, dass es viel Kopfzerbrechen bereitet hat, ein kompliziertes und bereits ausgeklügeltes nationales System mit einem ebenso komplexen europäischen in Einklang zu bringen. Umso erstaunlicher ist es, dass die Umsetzung weitgehend pünktlich<sup>192</sup> und korrekt<sup>193</sup> erfolgte.

---

<sup>192</sup> Das neue Arbeitszeitgesetz trat genau an dem Tag in Kraft, an dem die Umsetzungsfrist endete (23.11.1996). Einzige Ausnahme bildete Abschnitt 19 des Gesetzes, welche die Überstunden regelt. Diese trat jedoch nur wenig später, am 1. Januar 1997 in Kraft, vgl. Sektion 45 des *Työaikalaki* 605/96.

<sup>193</sup> Es gibt lediglich einen Punkt, den die Europäische Kommission in ihrem Umsetzungsbericht zur Richtlinie gegenüber Finnland bemängelte. Dies betrifft ein Problem, das sich in anderen Mitgliedsstaaten ebenfalls stellte, nämlich die Ausnahme von Angestellten in managementnahen Positionen vom Geltungsbereich der Arbeitszeitgesetzgebung (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000b: 7).

Anders als in Dänemark spielten Debatten über das *geeignete Umsetzungsinstrument* (Gesetzgebung vs. Tarifvertrag) keine Rolle.<sup>194</sup> In Finnland findet Arbeitszeitregulierung ebenso wie in Schweden traditionell sowohl gesetzlich als auch über Tarifverträge statt.<sup>195</sup> Das dänische Problem einer ‚Gefährdung‘ der sozialpartnerschaftlichen Autonomie durch gesetzliche Regulierung stellte sich für Finnland in diesem Fall nicht. Auch in Finnland hatten die Sozialpartner umfassende Möglichkeiten, vom Arbeitszeitgesetz abzuweichen, bspw. über besondere Referenzperioden. Einer Regelung waren jedoch schon immer gesetzliche Grenzen gesetzt. Die Normalarbeitszeit von 40 Stunden durfte nicht überschritten werden (Interview Fin3: 245-267, Blanpain et al. 1997: 248). Hinsichtlich der kollektivvertraglichen Verhandlungsautonomie der Sozialpartner änderte sich für Finnland daher nichts. Die gesetzliche Begrenzung wurde lediglich inhaltlich, d.h. was die Mindestgrenzen betrifft, durch die Richtlinie beeinflusst (konkret wurde wie oben beschrieben v.a. die Zahl der möglichen Überstunden begrenzt). Grundsätzlich stellte eine gesetzliche Begrenzung der tarifvertraglichen Abweichungen jedoch keine Neuheit dar, die durch die Richtlinie eingeführt wurde, sondern existierte bereits zuvor. Allerdings wurde von Interviewpartnern auf gewisse Anwendungsprobleme der neuen Regelung hingewiesen. Die Umstellung auf das neue, von der Richtlinie mitbestimmte System mit seinen zahlreichen flexiblen Ausnahmemöglichkeiten, beispielsweise bei der Ruhezeitenregelung, habe gewisse Schwierigkeiten bei der Anwendung in den Betrieben und bei der Übernahme in neue Kollektivverträge bereitet (Interview Fin8: 519-549).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Umsetzung weitgehend pünktlich und korrekt statt fand, obwohl sie in den Rahmen einer umfassenden und umstrittenen Arbeitszeitreform eingebunden war, die in Form tripartistischer Konzertierung mit den Sozialpartnern ausgehandelt wurde. Es wurde jedoch deutlich, dass der komplexe Richtlinientext mit seinen zahlreichen Ausnahmebestimmungen den beteiligten Akteuren dabei ‚Kopfzerbrechen‘ bereitete. Die genannten Anwendungsprobleme mit dem Umset-

---

<sup>194</sup> Diskutiert wurde lediglich darüber, auf welcher Ebene künftig Abweichungen von der gesetzlichen Regelung möglich sein sollten (nationale/sectorale vs. betriebliche Vereinbarung). Insgesamt hat die Reform dazu geführt, die Spielräume für Abweichungen auf betrieblicher Ebene zu erweitern, nationale oder sectorale Kollektivverträge sind jedoch im Vergleich zu betrieblichen Vereinbarungen weiterhin das zentrale Instrument (Interview Fin: 604-655). Diese Debatte fand jedoch gänzlich unabhängig von der Richtlinie statt.

<sup>195</sup> Für einen knappen Überblick über die historische Entwicklung dieser Tradition vgl. Blanpain (1997: 281).

zungsgesetz resultieren daraus, dass Teile dieser komplexen Regelungen ebenso in das nationale Gesetz übernommen wurden. Auswirkungen auf die traditionelle Art der Sozialpartnereinbindung, wie sie etwa bei der Umsetzung der Arbeitszeit-Richtlinie in Dänemark der Fall war, gab es hier keine.

#### **5.4.4 Die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie: Inkorrekte Umsetzung durch Unachtsamkeit und Interpretationsprobleme**

Bevor die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie im Zuge des finnischen EWR-Beitritts umgesetzt werden musste, gab es in Finnland bereits ein Jugendarbeitsgesetz<sup>196</sup> aus dem Jahre 1993 sowie die Verordnung Nr. 508/1968, welche die näheren Ausführungsbestimmungen regelte. Da die Richtlinie sowohl ‚klassisch arbeitsrechtliche‘ Elemente (wie Arbeitszeiten) als auch Aspekte des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes (bspw. Gefahrenevaluation, Gesundheitsuntersuchungen) betrifft, wurde die Umsetzung unter der Federführung des damaligen Arbeitsministeriums eng mit dem Sozial- und Gesundheitsministerium koordiniert. Die Umsetzung erfolgte im Wesentlichen durch zwei Gesetzesreformen im Jahr 1996 und 1998, die das o.g. Jugendarbeitsgesetz ergänzten. Die Reformen wurden dabei nicht allein dazu genutzt, die Anpassungen an die europäische Richtlinie vorzunehmen, sondern zugleich auch an die ILO-Konvention Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung sowie die Jugendschutzbestimmungen der Sozialcharta des Europarates.

Insgesamt lassen sich die Veränderungen, die durch die Richtlinie im finnischen Gesetz hervorgerufen wurden, nicht als einschneidend oder kostenintensiv bezeichnen. Von den am Umsetzungsprozess beteiligten Sozialpartnern und Ministerialbeamten wurden sie eher als „technische“ Anpassungen wahrgenommen (Interviews Fin3: 320-360, Fin6: 533-572, Fin1: 592-630). Umso bemerkenswerter ist es, dass Finnland bisher zwei Anläufe nehmen musste, um die Anpassungen vorzunehmen, und zudem, wie es scheint, die finnischen Regelungen immer noch nicht vollständig im Einklang mit der europäischen Richtlinie sind. So wurden 1996<sup>197</sup> zunächst nur kleinere Anpassungen der Arbeits- und Ruhezeiten vorgenommen. Auch die Bestimmungen zum Sicherheits- und

---

<sup>196</sup> *Laki nuorista työntekijöistä* 19.11.1993/998.

<sup>197</sup> Gesetzesänderung Nr. 408/14.06.1996.

Gesundheitsschutz waren bereits weitgehend vorhanden. 1998<sup>198</sup> wurden dann jedoch – vermutlich auf informellen Hinweis der Europäischen Kommission<sup>199</sup> – weitere Detailaspekte ‚nachgebessert‘, die zuvor ‚vergessen‘ (Interview Fin6a) worden waren. So wurde etwa entsprechend dem Artikel 8, Absatz 1a der Richtlinie nachträglich eingefügt, dass die Gesamtzeit für Schul- und Praxiselemente bei Auszubildenden acht Stunden täglich und 40 Stunden wöchentlich nicht übersteigen darf. Des Weiteren wurde seitdem (analog zu Artikel 13 der Richtlinie) explizit im Gesetz festgehalten, dass jugendlichen Arbeitnehmern, die in akuten Notsituationen Überstunden leisten müssen, dafür Freizeitkompensation gewährt werden muss. Schließlich wurde die Pausenregelung an die exakten Vorgaben der Richtlinie (Artikel 12) angepasst.

Interessanterweise, obwohl schon einmal nachgebessert wurde und obwohl es wahrscheinlich von der Europäischen Kommission auch bereits an einigen Punkten informelle Rückmeldung gab, sind immer noch nicht alle Regelungen in Einklang mit der Richtlinie. Dies betrifft beispielsweise Artikel 8, Absatz 4 der Richtlinie, welcher besagt: „Ist ein junger Mensch bei mehreren Arbeitgebern beschäftigt, so sind die geleisteten Arbeitstage und Arbeitsstunden zusammenzurechnen.“ Die finnische Gesetzgebung sieht dagegen vor, dass der einzelne Arbeitgeber für Arbeitszeitfragen zuständig sei (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001c: 84), d.h. es gibt keine Bestimmung im finnischen Gesetz, die diesem Teil des Artikels 8 der Richtlinie Rechnung tragen könnte. Auch bezüglich der Gesundheitsuntersuchungen schreibt die Europäische Kommission in ihrem 2001 veröffentlichten Bericht: „Über spezielle kostenlose ärztliche Untersuchungen von Jugendlichen, die regelmäßig Nachtarbeit leisten, liegen keine besonderen Bestimmungen vor“ (ebd.: 85). Es gibt zwar in Finnland die Regel, alle jugendlichen Arbeitnehmer generell vor Einstellung auf Kosten des Arbeitgebers untersuchen zu lassen (Artikel 11 des finnischen Jugendarbeitsgesetzes). Dies ist jedoch eine einmalige Angelegenheit zum Arbeitsantritt, während die Richtlinie für die Nachtarbeit eine Bewertung des Gesundheitszustandes „in regelmäßigen Abständen“ vorschreibt.

Darüber hinaus beträgt die generelle wöchentliche Ruhezeit in Finnland 38 Stunden (Art. 8, Absatz 4 des finnischen Jugendarbeitsgesetzes), die Richtlinie sieht dagegen „zwei Ruhetage“ (Art. 10, Absatz 2) vor. Dieser vage formulierte Standard der Richtli-

---

<sup>198</sup> Gesetzesänderung Nr. 754/16.10.1998.

<sup>199</sup> Hier widersprechen sich die Aussagen in den Interviews (Interviews Fin9: 311-345, 487-493, Fin2: 377-419, Fin1: 1116-1120).



nie führte bereits in anderen Mitgliedstaaten zu Interpretationsproblemen (vgl. den österreichischen Fall). Sowohl Österreich als auch Luxemburg erhöhten jedoch die wöchentliche Ruhezeit letztlich auf 48 Stunden (von vorher 43 im Falle Österreichs und 44 im Falle Luxemburgs). Österreich stand diesbezüglich nach eigenen Aussagen auch in Kontakt mit der Europäischen Kommission.<sup>200</sup> Finnland, das sich in einer ähnlichen Situation wie Österreich befand, da es zum Zeitpunkt der Aushandlung der Richtlinie noch kein EU-Mitglied war, tat dies offensichtlich nicht. Dies schien in den ersten Jahren nach dem Beitritt Finnlands nicht üblich gewesen zu sein: „Normally we don't ask the Commission when we are transposing legislation, we are making our own business” (Interview Fin2: 377-419), so die Aussage eines Ministerialbeamten. Dieser räumte jedoch ein, dass sich dies in der Zwischenzeit ein wenig geändert habe. Einerseits würden Rückfragen an die Kommission nun vermehrt gestellt, andererseits hätte man bei den jüngeren Richtlinie nicht mehr so viele Fragen, da man sie selbst mitverhandelt habe (ebd.).

Im Fall der Jugendarbeits-Richtlinie funktionierte die Kommunikation zwischen Finnland und der Europäischen Kommission, so sie stattfand, jedenfalls nicht zufriedenstellend. Denn Finnland liegt mit seiner 38-stündigen Ruhezeit bis heute weit unter dem Niveau der anderen Mitgliedstaaten und laut Aussagen des Arbeitsministeriums wurde dieser Aspekt von der Kommission noch nicht bemängelt (Interview Fin6a). Hinzu kommen die anderen genannten Teilaspekte, die noch nicht in Einklang sind. Diese noch fehlenden Aspekte betreffen zwar keine immensen Problempunkte, wie etwa eine völlige Schutzlosigkeit von Kindern und Jugendlichen im Vergleich zu einem hoch regulierten Schutzniveau. Dennoch macht es in Einzelfällen einen wichtigen Unterschied, ob die Gesundheitsuntersuchungen bei Nachtarbeit einmalig oder regelmäßig stattfinden bzw. die Wochenfreizeit prinzipiell zehn Stunden länger ist. Ein Kernproblem dieses Umsetzungsprozesses lag m.E. darin, dass keiner der Gesprächspartner auf Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- oder Ministeriumsseite der Richtlinie überhaupt eine besondere Bedeutung zugeschrieben hat. Man betrachtete das finnische Schutzsystem bereits als hochwertig und die Umsetzung als ‚technische Detailanpassung‘ (Interview Fin3: 320-360). Es gab an einzelnen Punkten gewisse Kontroversen zwischen den Sozialpartnern, die auch hier *tripartistisch* eingebunden waren. Dies betraf bspw. die Auswirkungen der

---

<sup>200</sup> Interview A2: 2123-2152: “Ja. Gerade bei Jugendarbeitsschutz war der Versuch zu erforschen, was mit der Regelung über die Wochenfreizeit gemeint sein könnte, also sehr intensiv und langwierig.”

Richtlinie auf Auszubildende (Interview Fin2: 766-843). Das Hauptproblem war jedoch nicht etwa, dass die Anpassungen großen politischen Widerstand hervorgerufen hätten. Statt dessen bestand es eher darin, auch den Details der Richtlinie ausreichend Beachtung zu schenken bzw. das bereits vorhandene komplexe nationale System an das ebenfalls sehr komplexe System der Richtlinie anzupassen und abzuschätzen, welche Regelungen als funktionale Äquivalente gelten können (Interview Fin9: 311-354).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass auch in diesem Fall die Probleme weniger auf Seiten der Pünktlichkeit<sup>201</sup> als bei der Korrektheit der Umsetzung lagen. Trotz geringem Anpassungsbedarf gab es bisher zwei Anläufe, einzelne Punkte sind jedoch noch immer nicht korrekt. Die Sozialpartner waren zwar tripartistisch in die Umsetzung eingebunden, haben der Richtlinie jedoch keine allzu große Beachtung und Bedeutung beigemessen. Die inkorrekte Umsetzung konnte dadurch jedenfalls nicht verhindert werden. Als Gründe für die Inkorrektheit, lassen sich zum einen Unachtsamkeit von Seiten des Ministeriums (und der Sozialpartner) und zum anderen Interpretationsprobleme (bspw. bezüglich der wöchentlichen Ruhezeit) nennen. Auch für diesen Fall (insbesondere am Beispiel der wöchentlichen Ruhezeit) manifestiert sich, dass es leichter zu inkorrektur Umsetzung kommen kann, wenn das Land nicht bereits in die Ausarbeitung des Richtlinien textes eingebunden war.

#### ***5.4.5 Die Elternurlaubs-Richtlinie: pünktliche Umsetzung durch ‚Entkoppelung‘ von Umsetzung und nationaler Reform***

Als diese Richtlinie auf der europäischen Ebene verabschiedet wurde, war Finnland bereits EU-Mitglied. Allerdings wurde die Richtlinie über das eingangs beschriebene Sozialpartnerverfahren zwischen EGB, UNICE und CEEP ausgehandelt. Die finnischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsorganisationen waren sich bei diesen Verhandlungen weitgehend einig. Da das finnische Elternurlaubssystem sehr gut ausgebaut war, hatte man keine großen Probleme mit der Richtlinie. So gab es in Finnland bereits vor der Richtlinie (aufteilbar zwischen Mutter und Vater) 158 Tage Familienurlaub, der direkt nach dem Mutterschutz genommen werden konnte. Dieser wurde mit etwa 70 Prozent des Gehalts vom Staat finanziert. Zusätzlich konnte man Vollzeit (bis das Kind drei Jah-

---

<sup>201</sup> Die erste Reform trat am 22.09.1996, also mit dreimonatiger Verspätung in Kraft.

re alt ist) oder Teilzeit (bis das Kind sieben Jahre ist) den sogenannten “childcare leave” in Anspruch nehmen. Dieser wurde ebenfalls staatlich bezuschusst (Ministry of Labour).

Ein Aspekt wurde jedoch von den finnischen Arbeitgebern und Gewerkschaften gemeinsam kritisiert: Ursprünglich hatte man in den Verhandlungen vorgesehen, ein individuelles und *nicht-übertragbares* Recht auf Elternurlaub einzuführen. Die Einführung der Nicht-Übertragbarkeit, so wurde befürchtet, hätte nun zu einer faktischen Verschlechterung der Situation für die Familien geführt, da beim Elternurlaub selbst in Skandinavien noch immer den Müttern der größte Teil der Verantwortung zukommt (wie bereits in Kapitel 3.4.5 zur Umsetzung der Richtlinie in Schweden erläutert, wo die Gewerkschaften gleich argumentierten). Dieser Punkt wurde vor allem von Gewerkschaftsseite stark gemacht. Die Arbeitgeber waren jedoch ebenfalls froh, jegliche Gesetzesänderung in Finnland verhindern zu können. Sie teilten mit den Gewerkschaften die Meinung, das bestehende finnische System funktioniere gut, daher sei es auch am besten, es so zu belassen. Auch ihrer Meinung nach solle den Familien die freie Wahl überlassen werden, wie sie sich den Elternurlaub einteilen (Interview Fin2: 361-489). Auf Grund des Widerstands der finnischen gemeinsam mit den schwedischen Sozialpartnern, wurde dieser Punkt schließlich nur als Empfehlung in das Abkommen aufgenommen.

Im Umsetzungsprozess mussten dementsprechend nur wenige Anpassungen an der finnischen Gesetzgebung vorgenommen werden. Die Hauptänderung betraf den sogenannten Urlaub „aus Gründen höherer Gewalt“ (Paragraph 3 der Rahmenvereinbarung). Es gab zwar in Finnland bereits das gesetzliche Recht auf vier Tage Urlaub im Jahr, um sich der Pflege eines kranken Kindes zu widmen. Und normalerweise wurde sogar über Kollektivverträge die Lohnfortzahlung während dieser Zeit gewährt (Ministry of Labour). Da man in Finnland jedoch der Ansicht war, dass „Gründe höherer Gewalt“ in einem weiteren Sinn aufzufassen sind als lediglich Krankheitsfälle von Kindern, wurde im Arbeitsvertragsgesetz zusätzlich ein (unbezahlter) Urlaub aus dringenden familiären Gründen eingeführt.<sup>202</sup> Daneben war nur noch ein kleinerer Aspekt anzugleichen, der die Rückkehr der Arbeitnehmer in den Beruf betraf (Interview Fin3: 361-489): In der früheren Regelung konnte man nach dem Elternurlaub an denselben *oder* einen äquiva-

---

<sup>202</sup> Art. 35f., *Työsopimuslaki* 30.04.1970/320, geändert durch das Gesetz 29.05.1998/357.

lenten Arbeitsplatz zurückkehren. Die Richtlinie sieht jedoch vor, dass der Arbeitnehmer auf dieselbe Stelle zurückkommen muss, es sei denn, dies ist nicht möglich. *Nur dann* muss auf einen äquivalenten Arbeitsplatz ausgewichen werden (Paragraph 2, Absatz 5 der Rahmenvereinbarung). Auch in diesem Punkt wurde das Gesetz der Richtlinie angepasst.<sup>203</sup> Der Anpassungsbedarf lässt sich also insgesamt als sehr gering einstufen. Auch die Kosten und praktischen Konsequenzen wurden niedrig eingeschätzt. Selbst auf Gewerkschaftsseite war man der Ansicht, dass es *de facto* auch bereits zuvor kein Problem gewesen sei, in dringenden familiären Fällen vom Arbeitgeber freigestellt zu werden (Interview Fin7: 123-168). Darüber hinaus wurden keine Änderungen in der finnischen Gesetzgebung vorgenommen, auch die zahlreichen Empfehlungen<sup>204</sup> der Richtlinie wurden nicht weiter diskutiert. Dies mag zum einen daran liegen, dass diese teilweise bereits erfüllt waren.<sup>205</sup> Vor dem Hintergrund eines bereits weit ausgebauten und erprobten Elternurlaubssystems sah man jedoch auch keinen Grund für weitere Reformen mehr, die über die Mindeststandards der Richtlinie hinausgingen.

Finnland setzte die Richtlinie pünktlich und korrekt um. Interessant ist, dass das Gesetz, das zu diesem Zweck geändert werden musste,<sup>206</sup> zu diesem Zeitpunkt gerade einer umfassenden Reform unterlag. Eine solche Verknüpfung mit über die Richtlinie hinausgehenden Themenfeldern (*issue linkage*) führte in andern Fällen zu Verspätungen, beispielsweise im Falle der Nachbesserungen zur Umsetzung der Nachweis-Richtlinie in Finnland (wie in Kapitel 5.4.1 beschrieben). In diesem Fall hat man jedoch die Reform zur Umsetzung der Richtlinie explizit abgekoppelt und vorgezogen, um die Umsetzungsfrist einhalten zu können:

Actually we have been preparing a major change of legislation. The most important law that we have in the field of labour law is the employment contracts Act. And from year 1995 we had a tripartite committee to prepare a draft for a new employment contracts Act. And this committee gave its draft in the last year in January 2000 and the new Act actually comes into force 1st of June this year. But during the work of the committee we had to make a separate proposal

---

<sup>203</sup> Art. 35j., *Työsopimuslaki* 30.04.1970/320, geändert durch das Gesetz 29.05.1998/357.

<sup>204</sup> Die beiden ‚Sozialpartnerrichtlinien‘ Elternurlaub und Teilzeit zeichnen sich u.a. auch dadurch als besonders aus, dass sie neben den verbindlichen Standards eine Vielzahl von Empfehlungen enthalten. Die anderen vier Richtlinien, insbesondere die Arbeitszeit- und Jugendarbeitsschutz-Richtlinien beinhalten weniger Empfehlungen, dafür jedoch eine größere Anzahl an Ausnahmebestimmungen.

<sup>205</sup> Beispielsweise die Möglichkeit zu Teilzeitelternurlaub.

<sup>206</sup> Das so genannte Arbeitsvertragsgesetz, das, wie bereits erläutert, als „Verfassung des finnischen Arbeitslebens“ gilt.

for those provisions in the employment contracts act, which concerned the so-called family leaves. Because the parental leave Directive had to be implemented by '98, and we knew that our new employment contracts act would not come into force by that time. So we made this separate draft proposal and it was accepted by our Parliament and came into force correctly in October 1998. (Interview Fin3: 361-489)

Zusammenfassend passt dieser Fall zu der Annahme, dass kleine Anpassungen von den Mitgliedstaaten ohne größere Probleme durchgeführt werden können. Deutlich wurde auch, dass *issue linkage* nicht notwendigerweise zu Verzögerungen führen muss. Der Fall hat gezeigt, dass die Prozesse auch entkoppelt werden können, *wenn der politische Wille besteht*. Die finnischen Sozialpartner haben in diesem Fall bereits auf der europäischen Ebene ihren Einfluss geltend machen können und die Einführung eines nicht-übertragbaren Elternurlaubs verhindert. Im Umsetzungsprozess waren sie zwar über die tripartistische Reformkommission zum Arbeitsvertragsgesetz eingebunden. Es gab jedoch auf Grund der dann nur noch geringen Anpassungen keine besonderen Kontroversen über die Umsetzung der Richtlinie mehr. Auf die traditionelle Art der Sozialpartnereinbindung nahm die Tatsache, dass es sich bei dieser Richtlinie um ein ‚EU-Sozialpartnerabkommen‘ handelte hier keinen nennenswerten Einfluss.

#### **5.4.6 Die Teilzeitarbeits-Richtlinie: Verzögerte Umsetzung durch issue linkage**

Während der Aushandlung des Sozialpartnerabkommens auf der europäischen Ebene wurde die Richtlinie durch die finnischen Sozialpartner befürwortet. Die Arbeitgeber sahen darin zu diesem Zeitpunkt keine umfassenden Neuerungen für Finnland enthalten:

This was not a problem for us, not a problem for Finland, and not a problem for the employers in the way that this Directive didn't seem to give any new principles. (Interview Fin3: 490-501, ähnlich Interview Fin1: 156-197)

Die Gewerkschaften waren ebenfalls mit der Richtlinie einverstanden. Sie beklagten allenfalls, dass am Ende der Verhandlungen inhaltlich nicht noch mehr dabei herausgekommen ist (Interviews Fin8: 47-69, Fin9: 59-65, 164-275). Außerdem spielte es in einem Land mit starker sozialpartnerschaftlicher Tradition zudem eine Rolle, dass man mit der Zustimmung zum Teilzeit-Abkommen den Sozialen Dialog auch auf der europäischen Ebene stärken wollte (Dürmeier 1999: 35).

Finnland zählt mit den anderen skandinavischen Mitgliedstaaten zu den Ländern, in denen Teilzeitarbeit (gestützt durch die Möglichkeit zu einem Teilzeit-Elternurlaub, vgl. auch Kapitel 5.4.5) als Maßnahme zur besseren Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben Tradition hat. Dennoch liegt die Teilzeitquote in Finnland deutlich niedriger als beispielsweise in Dänemark oder Schweden, heute etwa bei 10,4 Prozent (OECD 2001: 134-135). Dies wird darauf zurückgeführt, dass in Finnland das Lohnniveau in der Vergangenheit deutlich niedriger lag als in den übrigen skandinavischen Staaten, so dass viele Frauen Vollzeit arbeiten mussten, um ein ausreichendes Familieneinkommen zu erzielen (Dürmeier 1999: 9). Wie in den anderen nordischen Ländern sehen auch die Gewerkschaften in Finnland Teilzeitarbeit nicht grundsätzlich als positive Beschäftigungsform an – als Idealtyp gilt die volle Beschäftigung (Interview Fin9: 385-463). Dennoch war die Richtlinie aus ihrer Sicht so ‚harmlos‘ ausgefallen,<sup>207</sup> dass sie diese nicht als Bedrohung ihrer Ziele ansahen: „The Directive actually did not harm us from the workers point of view“ (Interview Fin8: 82-108). Auch die finnische Regierung stand der Aushandlung der Richtlinie durch die europäischen Sozialpartner prinzipiell positiv gegenüber (Interviews Fin1: 835-847, Fin6: 818-845).

Der Hauptinhalt der Teilzeitarbeits-Richtlinie besteht aus einem Diskriminierungsverbot von Teilzeitarbeitnehmern gegenüber „vergleichbaren Vollzeitarbeitnehmern“ hinsichtlich ihrer Beschäftigungsbedingungen (Paragraph 4 der Rahmenvereinbarung). Bevor die Richtlinie umgesetzt werden musste, existierte in Finnland bereits ein allgemeines Gebot der Nicht-Diskriminierung bezüglich Herkunft, Religion sowie politischen oder gewerkschaftlichen Aktivitäten.<sup>208</sup> Um die Richtlinie umzusetzen, wurde die Nicht-Diskriminierung explizit auf Teilzeit- sowie zusätzlich auf befristete Arbeitsverträge ausgedehnt.<sup>209</sup> Zudem wurden zwei weitere Gesetzesänderungen vorgenommen, die sich auf in der Richtlinie enthaltene Empfehlungen bezogen. Darin ist beispielsweise vorgesehen, dass Arbeitgeber soweit möglich Anträge der Beschäftigten von Teilzeit auf Vollzeitstellen zu wechseln berücksichtigen sollten. Zudem sollen sie alle Beschäftigten rechtzeitig über offene (Teilzeit- oder Vollzeit-)Stellen im Unternehmen infor-

---

<sup>207</sup> So wurde beispielsweise die Bestimmung, Hindernisse gegen Teilzeitarbeit abzubauen, lediglich als Empfehlung in die Richtlinie aufgenommen (vgl. Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung).

<sup>208</sup> Kapitel 2, Artikel 17, *Työsopimuslaki* 30.04.1970/320.

<sup>209</sup> “Without proper and justified cause less favourable employment terms than those applicable to other relationships must not be applied to fixed term and part-time relationships merely because of the duration of the employment contract or working hours”, Kapitel 2, Abschnitt 2, *Työsopimuslaki* 26.1.2001/55 (inoffizielle englische Übersetzung des Arbeitsministeriums).

mieren (vgl. Paragraph 5). Im Zuge der Umsetzung in Finnland wurde nun genau diese Informationspflicht eingeführt. Zudem muss der Arbeitgeber bei erhöhtem Arbeitskräftebedarf als ersten Schritt seinen Teilzeitkräften anbieten, ob sie nicht auf eine volle Stelle wechseln wollen.<sup>210</sup>

Die finnischen Sozialpartner waren auf dem Wege der *tripartistischen* Konzertierung in die Umsetzung eingebunden. Denn auch in diesem Fall fand die Umsetzung der Richtlinie nicht isoliert statt, sondern im Rahmen der umfassenden Reform des finnischen Arbeitsvertragsgesetzes (*Työsopimuslaki*), wie bereits die Nachbesserung der Nachweis- und die Umsetzung der Elternurlaubs-Richtlinie. Die Umsetzung der Teilzeitarbeits-Richtlinie bezog man in diese Diskussionen ein. Die Hauptkontroversen zwischen den Sozialpartnern lagen dabei v.a. bei der allgemeinen Reform.<sup>211</sup> Die Umsetzung der Teilzeit-Richtlinie selbst war dagegen wenig umstritten (Interviews Fin8: 148-162, Fin1: 819-833). Die Arbeitgeber betonten dabei explizit, dass es im Umsetzungsprozess hilfreich war, bereits bei der Aushandlung der Richtlinien auf der europäischen Ebene einbezogen gewesen zu sein: „And of course, when there have been negotiations and the employers have also been involved in it, it is much easier possible to accept something that you have been approving already“ (Interview Fin1: 156-197; ähnlich Interview Fin9: 231-239 aus Gewerkschaftssicht). Die gesetzliche Neuregelung löste also keine größeren Konflikte zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften aus. Allerdings kam es auf Grund der Richtlinie im Nachhinein zu Diskussionen darüber, inwiefern die existierenden Tarifverträge in Einklang mit dem Nicht-Diskriminierungsprinzip stehen. In diesem Bereich ist es bereits zu ersten nationalen Gerichtsverfahren gekommen:

There are some very complicated situations regarding certain benefits that workers get. It seems that in some branches, according to collective agreements, the part-time workers do not get all the same benefits as full time workers. And the question has been, is there an acceptable reason for that. So there have been some cases, and I would not be surprised if one of those ends up at the ECJ, but it has not been the case so far. (Interview Fin3: 783-855; vgl. auch Interview Fin1: 819-833)

Insgesamt lässt sich also sagen, dass die Richtlinie in Finnland die explizite Einführung eines neuen qualitativen Prinzips, die Nicht-Diskriminierung von Teilzeitarbeitnehmern, in die Gesetzgebung bewirkte. Zum Interviewzeitpunkt (Frühjahr 2001) war die Gesetz-

---

<sup>210</sup> Kapitel 2, Abschnitt 5 und 6, *Työsopimuslaki* 26.1.2001/55

<sup>211</sup> Wie bereits beschrieben, vgl. Fußnoten 175 und 176.

gebung gerade erst auf den Weg gebracht, daher konnte man die genauen Auswirkungen und möglichen Kosten noch nicht klar einschätzen (Interview Fin1: 696-732). Dass das neue Prinzip nicht gänzlich ohne praktische Relevanz sein wird, belegen die Diskussionen um die Auswirkungen auf die möglicherweise diskriminierenden Tarifverträge. Der Anpassungsbedarf lässt sich daher auf einem mittleren Niveau verorten. Die Umsetzung der Richtlinie erfolgte weitgehend<sup>212</sup> korrekt, allerdings mit einer Verspätung von anderthalb Jahren.<sup>213</sup> Diese ist eindeutig auf die intensive Aushandlung des Gesetzes durch die Sozialpartner zurückzuführen. Allerdings ging es bei diesen Diskussionen kaum um die Richtlinie selbst, sondern hauptsächlich um andere im Gesetz geregelte Aspekte. Anders als beim Elternurlaub räumte man hier der Umsetzung der Richtlinie keine gesonderte Priorität ein und koppelte sie weder ab noch zog man sie vor.

Zusammenfassend lässt sich zu diesem Fall konstatieren: Die Tatsache, dass die Richtlinie auf einem ‚EU-Sozialpartnerabkommen‘ basiert, wirkte sich auch hier nicht auf die national übliche Einbindung der Sozialpartner aus. Was die Umsetzung betrifft, so führten die Sozialpartnerverhandlungen zu einer Verzögerung, aber nur in der Kombination mit *issue linkage*. Die Standards und Empfehlungen der Richtlinie waren nicht die wesentliche Ursache der Sozialpartnerkontroversen. Dabei wurde betont, dass die Umsetzung dadurch erleichtert wurde, dass die Sozialpartner die Richtlinie bereits auf der europäischen Ebene verhandelt hatten.

## **5.5 Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Finnland**

Tabelle 6 verdeutlicht noch einmal, dass die Umsetzungsprobleme (sofern überhaupt vorhanden) in Finnland eher bei der Korrektheit als bei der Pünktlichkeit lagen. Fünf der sechs hier untersuchten Richtlinien wurden nahezu exakt zum vorgeschriebenen Zeitpunkt umgesetzt, eine mit einer Verspätung von unter einem halben Jahr. Im Falle

---

<sup>212</sup> Im Bericht der Kommissionsdienststellen zur Umsetzung der Richtlinie wird beispielsweise angemerkt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003a: 21), dass es noch gewisse Probleme der Ungleichbehandlung hinsichtlich der Anwartschaft auf Jahresurlaub von Teilzeitarbeitnehmern gibt, die weder mindestens 14 Tage pro Monat, noch mindestens 35 Stunden pro Woche gearbeitet haben.

<sup>213</sup> Die Umsetzungsfrist endete am 20.1.2000, das Umsetzungsgesetz trat im Juni 2001 in Kraft. Obwohl es nach Art. 2 der Richtlinie möglich gewesen wäre, beantragte Finnland in diesem Fall keine Verlängerung der Umsetzungsfrist “bei besonderen Schwierigkeiten oder im Falle einer Durchführung mittels eines Tarifvertrags” (Interview Fin6a).



---

der Elternurlaubs-Richtlinie wurde deutlich, dass die finnische Regierung darauf besonderen Wert legt. Denn in diesem Fall entkoppelte man die Umsetzung der Richtlinie explizit von einer ohnehin stattfindenden nationalen Gesetzesreform, um die pünktliche Umsetzung gewährleisten zu können.

Die Korrektheit der Umsetzung war nur in einem von fünf Fällen vollständig gegeben, in drei Fällen im Wesentlichen (das heißt es mangelte noch an kleineren Detailanpassungen) und in zwei Fällen waren nach dem ersten Umsetzungsdurchgang noch substantielle Standards der Richtlinie nicht erfüllt. Es zeigt sich, dass die eingangs formulierten Annahmen über einen Zusammenhang von Sozialpartnereinbindung und korrekter Umsetzung – im Sinne von „sechs Augen sehen mehr als zwei“ – sich hier nicht bestätigen. Die beiden gewichtigsten Umsetzungsmängel lassen sich zum einen durch *bewusste Opposition* (gegen die Aufnahme stillender Mütter in die Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften, die für schwangere Frauen gelten), zum anderen durch *Interpretationsprobleme* (hinsichtlich der wöchentlichen Ruhezeit von jugendlichen Arbeitnehmern) erklären. Letztere sowie einige der anderen mangelhaften Details hätten sich möglicherweise vermeiden lassen, wäre Finnland bereits in die Aushandlung der Richtlinie eingebunden gewesen.

Tabelle 6: Die Umsetzungsprozesse in Finnland

Richtlinie und Umsetzungsfrist	91/533 Nachweis 30.6.1993 <sup>1</sup>	92/85 Mutter- schutz 19.10.1994	93/104 Arbeitszeit 23.11.1996	94/33 Jugendar- beitsschutz 22.6.1996	96/34 Elternur- laub 3.6.1998	97/81 Teilzeitar- beit 20.1.2000
Verspätung (Monate)	0	0	1	3	0	16
Korrektheit	im We- sentlichen	nein	im We- sentlichen	nein	ja	im We- sentlichen
Anwendungs- probleme be- kannt?	nein	nein	ja	nein	nein	nein
SozPa- Einbindung in die EU- Entscheidungs- vorbereitung	keine <sup>2</sup>	keine <sup>2</sup>	keine <sup>2</sup>	keine <sup>2</sup>	Sozial- partner- richtlinie	Sozial- partner- richtlinie
SozPa- Einbindung in die Umsetzung	Konzertie- rung	Konzertie- rung	Konzertie- rung	Konzertie- rung	Konzertie- rung	Konzertie- rung
Anpassungsbe- darf	gering	gering	mittel	gering	gering	mittel
andere relevan- te Faktoren	<i>inadver- tence</i>	<i>inadver- tence, Opposition der Regie- rung</i>	-	<i>inadver- tence, Interpreta- tionsproble- me</i>	-	-

<sup>1</sup> für Finnland, Österreich und Schweden: 1.1.1994

<sup>2</sup> Finnland war noch kein EU-Mitglied

Zur zweiten Forschungsfrage lässt sich festhalten, dass sich aus den eingangs beschriebenen Anstoßfaktoren keine Veränderungen für die finnischen Sozialpartnerbeziehungen ergaben. Insbesondere die Tatsache, dass sich die Elternurlaubs- und Teilzeitarbeits-Richtlinie auf ein EU-Sozialpartnerabkommen gründen, führte nicht zu einer besonderen Einbindung der Sozialpartner in den nationalen Umsetzungsprozess. Andererseits kam es auch nicht zu einer Einschränkung der sozialpartnerschaftlichen Autonomie, wie dies in Dänemark der Fall war. Da in Finnland arbeitsrechtliche Angelegenheiten traditionell in einer Mischung aus Gesetzgebung und Kollektivverträgen reguliert werden, kam es hier nicht zu den dänischen Problemen einer mangelhaften Umsetzung auf Grund unzureichender Abdeckung der Arbeitnehmerschaft.

## 6 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. In der Bevölkerung war ein signifikanter Anteil 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*)<sup>1</sup> 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 im Jahr 2000 stellte daher einen bemerkenswerten Einschnitt für Österreich 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, nach denen die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern geregelt sein kann: (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.

## **6.1 Verfahren der Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien**

Für jede Angelegenheit, die auf der EU-Ebene behandelt wird, wählt man in Österreich ein Feder führendes 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 Europa-Abkommen 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 Sozialdemokraten) und des Außenministeriums (ehemals ÖVP-Terrain) zu legen (Müller 2000). Einmal in der Woche finden regelmäßige Sitzungen statt, in denen die Regierung Österreichs Position für die kommenden EU-Ministerratsitzungen diskutiert. „Im Gro-

ßen 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 weitgehende, 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 berühren. 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 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 bspw. 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 Feder führenden Ministerium (ggf. in Absprache mit anderen Ministerien, deren Kompetenzbereich betroffen ist) ausgearbeitet und noch im vorparlamentarischen Raum vergleichsweise eng mit den Sozialpartnern abgestimmt (vgl. Kapitel 6.3).

## 6.2 Die Sozialpartner im österreichischen Politikprozess

Österreich zählt zu den klassischen korporatistischen Ländern und den Spitzenreitern vergleichender Korporatismus-Skalen.<sup>214</sup> Sowohl die strukturelle (Organisationsstruktur der Interessengruppen) als auch die prozedurale (Einbindung der Verbände in den Politikprozess) Komponente von Korporatismus sind stark ausgeprägt. Das österreichische Interessenvermittlungssystem beruht auf einer kleinen Anzahl zentralisierter Interessenorganisationen mit privilegiertem Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen. Es besitzt eine Besonderheit, die außer in Österreich nur noch in einem anderen EU-Mitgliedsland, in Luxemburg, vorkommt: ein System zentralisierter Berufskammern (bspw. die Wirtschaftskammer, Arbeiterkammer, Landwirtschaftskammer etc.), in denen eine gesetzliche Pflichtmitgliedschaft besteht.<sup>215</sup> 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 den Sozialpartnern in Österreich zählen die *Wirtschaftskammer Österreich* (WKÖ) und die *Präsidentenkonferenz*

---

<sup>214</sup> Alle 23 Korporatismus-Studien, die Siaroff (1999) vergleicht, ordnen Österreich in die jeweils höchstmögliche Kategorie (im Sinne des stärksten Korporatismusgrades) ein.

<sup>215</sup> Auf *subnationaler* Ebene gibt es ein solches Kammersystem bspw. auch im Saarland.

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).

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“.<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> 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.<sup>217</sup> 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 ihren 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 seitdem erheblich verstärkt haben. Skeptische Beobachter befürchten sogar, dass die auf friedliche Konfliktregulierung ausgerichtete Sozialpartnerschaft angesichts der extrem konfrontativen Auseinandersetzungen einen langfristigen Schaden nehmen wird, von dem sie sich selbst bei einem erneuten Regierungswechsel nur schwer erholen könnte (Adam 2003).

---

<sup>217</sup> 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 beachtenswerte Rolle (vgl. etwa Philippe C. Schmitter/Grote 1997b; Traxler 1999a; Stueckler 2000).



### 6.3 Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien

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 Europa-Abkommen 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 Art. 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). Interessanterweise wurde in den Interviews 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 Elternurlaubs-Richtlinie 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).<sup>218</sup>

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 arbeitsrechtlichen Richtlinien wurden weitgehend<sup>219</sup> 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:

---

<sup>218</sup> Im Anschluss an die Verhandlung der Elternurlaubs-Richtlinie 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 6.4.5 noch einmal darauf ein). Über diesen Weg ist dann auch die WKÖ eingebunden (Interviews A8: 131-152, A2: 1956-2008, A5: 73-88).

<sup>219</sup> Einzelne Nachbesserungen oder besonders umstrittene Elemente wie die Regulierung der Nachtarbeit wurden während der FPÖ-ÖVP Regierung ergänzt.

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 abgemildert 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.

*Tabelle 7: Österreich auf einen Blick*

<i>Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen der Richtlinienvorbereitung und Umsetzung</i>	
Durchschnittliche Zahl der Vetospieler im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess der 1990er Jahre	2 (parteilpolitisch)
Zahl der Regierungswechsel in den 1990er Jahren	0
Besondere administrative Probleme bekannt?	Nein
Einbindung des Parlaments in die EU-Entscheidungsvorbereitung	De jure stark (imperatives Mandat)
Vorherrschendes Umsetzungsinstrument im arbeitsrechtlichen Bereich	Gesetzgebung
<i>Die Sozialpartner in Österreich</i>	
Vorherrschende Form der Einbindung in die <i>nationale</i> arbeitsrechtliche Regulierung	Konzertierung (bis 1999)
Vorherrschende Form der Einbindung in die <i>Umsetzung arbeitsrechtlicher Richtlinien</i>	Konzertierung
Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in die <i>EU-Entscheidungsvorbereitung</i>	Konzertierung

## 6.4 Die Umsetzung der Richtlinien in 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 Mutterschutz-Richtlinie den Widerstand einer Regierung hervor, der sich auf eine abweichende nationale Schutztradition gründet. Diesmal war das Nacharbeitsverbot für Schwangere Frauen davon betroffen.<sup>220</sup> Der Fall Elternurlaub veranschaulicht zudem wie das „Spiel über mehrere Ebenen“ in der EU Sozialpartnerorganisationen zusätzliche Einflussmöglichkeiten eröffnet.

abzuarbeiten war, zogen sie keine besondere Aufmerksamkeit auf sich.

### 6.4.1 *Die Nachweis-Richtlinie: pünktliche Umsetzung im Rahmen des EWR-Beitritts*

Als die Nachweis-Richtlinie auf europäischer Ebene verhandelt wurde, war Österreich noch kein EU-Mitglied. Daher konnten weder die Regierung noch die Sozialpartner zum damaligen Zeitpunkt Einfluss auf deren Ausgestaltung nehmen. Zur Umsetzung der Richtlinie in Österreich kam es mit dem Beitritt des Landes zum EWR im Jahre 1994. Die Pflicht zur schriftlichen Information der Arbeitnehmer über ihre Arbeitsbedingungen gab es zuvor in Österreich nur für wenige Arbeitnehmergruppen. In der Regel war es völlig freigestellt, ob ein Arbeitsvertrag schriftlich oder mündlich vereinbart wurde.

Mit dem Arbeitsvertragsrechtsanpassungsgesetz (AVRAG)<sup>221</sup> wurde eine schriftliche Information, der sogenannte Dienstzettel, für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbindlich eingeführt. Der Anpassungsbedarf lässt sich auf einem mittleren, die Anpassungskosten eher auf geringem Niveau ansiedeln. Die Pflicht zu einer schriftlichen Information stellte eine qualitative Neuerung im österreichischen Arbeitsrecht dar, die zu-

---

<sup>220</sup> Die Reaktion Österreichs auf das Nacharbeitsverbot von Schwangeren gleicht im Übrigen exakt dem Verhalten der italienischen Regierung, das in Kapitel 7.4.2 beschrieben wird.

<sup>221</sup> Bundesgesetz, mit dem arbeitsvertragsrechtliche Bestimmungen an das EG-Recht angepasst (Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz – AVRAG) und das Angestelltengesetz, das Gutsangestellten-gesetz und das Hausgehilfen- und Hausangestelltengesetz geändert werden, BGBl. Nr. 459/1993.

vor auch in der Praxis – v.a. für Arbeiter – noch keine weite Verbreitung gefunden hatte (Interview A1: 955-984). Letztlich waren diese administrativen Mehraufwand verursachenden Änderungen jedoch nicht allzu kostspielig für die Arbeitgeberseite (Interview A5: 90-127, 361-367). Die österreichischen Sozialpartner waren auf dem Wege der für Österreich charakteristischen *tripartistischen Konzertierung* in die Umsetzung eingebunden. Sie brachten im Detail durchaus Änderungswünsche gegenüber dem ersten Gesetzesentwurf der Regierung ein. So wurde beispielsweise von Seiten der Kammer für Arbeiter und Angestellte darauf aufmerksam gemacht, dass der in Art. 2 der Richtlinie enthaltene Katalog (der festlegt, welche Mindestinformation im jedem Dienstzettel enthalten sein müssen) im Gesetzesentwurf noch fehlte. Auch gab es Einwände hinsichtlich der Arbeitnehmer- und der Betriebsdefinition, welche die Arbeiterkammer nicht für EU-konform hielt (Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte 1992). Insgesamt verlief der Umsetzungsprozess dieser Richtlinie jedoch wenig kontrovers. Selbst die Arbeitgeberseite hatte keine großen Probleme mit der Einführung eines Dienstzettels. Da man fast wörtlich den Richtlinien text übernahm, beklagten die Arbeitgeber zwar den erhöhten administrativen Aufwand, fügten sich jedoch den europäischen Vorgaben. Der Umsetzungsprozess wurde verknüpft (*issue linkage*) mit der Umsetzung der Betriebsübergangs-Richtlinie,<sup>222</sup> da beide Umsetzungsprozesse dasselbe Gesetz betrafen. Obwohl der Anpassungsbedarf an die Betriebsübergangs-Richtlinie in Österreich beachtlich war, hatte die Verknüpfung keine besonderen Auswirkungen auf die Umsetzung. Immerhin wurde dadurch neu eingeführt, dass bestehende Beschäftigungsverhältnisse bei einem Wechsel des Betriebseigentümers (Betriebsübergang) übernommen werden müssen (Interview A10: 146-186). Dennoch konnte die Nachweis-Richtlinie rechtzeitig und im Wesentlichen korrekt<sup>223</sup> vor dem EWR-Beitritt Österreichs im Sommer 1993 umgesetzt werden. In diesem Fall stand die intensive Einbindung der Sozialpartner der pünktlichen Umsetzung der Richtlinie also nicht im Wege, auch nicht durch die Verknüpfung mit einem ‚gravierenderen Thema‘ wie dem Betriebsübergang. Der Grund dafür ist m.E. darin zu suchen, dass im Zuge des Beitritts eine ganze Reihe von Richtlinien ‚abzuarbeiten waren‘, die zwar bemerkenswerte Anpassungen hervorriefen, die von Arbeitge-

---

<sup>222</sup> Richtlinie 77/187/EWG des Rates vom 14. Februar 1977 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen, Amtsblatt Nr. L 061 vom 05/03/1977, S. 0026 – 0028.

<sup>223</sup> Im Umsetzungsbericht der Europäischen Kommission werden kleinere Mängel angemerkt, bspw. dass das Bundesbedienstetenrecht noch keine Bestimmung über die Dauer des Jahresurlaubs oder die Kündigungsfrist enthält (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999a: 11).

berseite jedoch als Preis für den Beitritt akzeptiert werden mussten. Solange es nicht zu Überimplementation kam, waren dies Vorgaben ‚von oben‘, gegen die man nichts weiter ausrichten zu können glaubte:

Wir haben sogar wörtlich die Richtlinie übernommen ... und die Richtlinien sind für uns ja bindend und daher konnten wir hier – selbst wenn wir es nicht als sinnvoll erachtet hätten – uns nicht dagegen aussprechen. Hier wäre es sinnlos gewesen zu sagen, wir sind mit der Richtlinie nicht einverstanden. (Interview A5: 204-237)

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Umsetzung der Nachweis-Richtlinie wurde in Österreich im Rahmen des EWR-Beitritts ohne größere Probleme vollzogen. Im Kontext des gesamten *acquis communautaire*, der vor dem österreichischen EWR- und EU-Beitritt abzarbeiten war, zogen sie keine besondere Aufmerksamkeit auf sich.

#### **6.4.2 Die Mutterschutz-Richtlinie: Opposition gegen neue ‚Schutzphilosophie‘**

Während die Mutterschutz-Richtlinie auf europäischer Ebene verhandelt wurde, war Österreich ebenfalls noch kein EU-Mitglied. Als Österreich 1994 dem EWR beitrug, gehörte auch sie zum *acquis communautaire*, den das Land zu übernehmen hatte. Bereits vor dem Beitritt existierten in Österreich relativ weit ausgebaute Schutzrechte für schwangere Arbeitnehmerinnen. Das Mutterschutzgesetz von 1979<sup>224</sup> sah beispielsweise bereits 16 Wochen obligatorischen Mutterschaftsurlaub vor, acht vor und acht nach der Geburt des Kindes. Während dieser Zeit hatte die Mutter ein Anrecht auf annähernd volle Erstattung ihres Gehalts (International Labour Office 1994; Weber 1999). Zudem existierte ein generelles Nachtarbeitsverbot für schwangere Arbeitnehmerinnen sowie umfassende Beschäftigungsverbote für Fälle, in denen werdende Mütter bestimmten gefährlichen Stoffen oder körperlichen Belastungen ausgesetzt waren. Dennoch brachte die Richtlinie eine Reihe von Umstellungen mit sich. Eine wichtige Neuerung war die Einführung eines Schutzsystems, das auf der Evaluierung von Gefahren am Arbeitsplatz beruht. Vorher basierte der Sicherheits- und Gesundheitsschutz von Schwangeren vor allem darauf, ihren Einsatz unter bestimmten belastenden Bedingungen (beispielsweise starke körperliche Anstrengung oder schädliche chemische Substanzen) generell zu verbieten. Nach der Richtlinie hat der Arbeitgeber nun die Pflicht, zunächst eine Evaluation

---

<sup>224</sup> MSchG, BGBl. Nr. 221/1979.

der Gefahren durchzuführen. Ergibt die Beurteilung ein Risiko für die schwangere Frau, so ist diese entweder an einen anderen Arbeitsplatz zu versetzen oder – falls dies aus arbeitstechnischen Gründen nicht möglich ist – für die Zeit der Schwangerschaft von der Arbeit freizustellen (Art. 4 der Mutterschutz-Richtlinie). Eine solche Evaluation ist für den Arbeitgeber mit erheblichem Aufwand verbunden, da sie von qualifiziertem Fachpersonal (beispielsweise Arbeitsmedizinern) durchgeführt werden muss. Gerade kleinere Betriebe müssen dabei häufig auf externe Dienste zurückgreifen, was Kosten verursacht.

Allerdings brachte der EU-Beitritt für Österreich einen generellen Umbau des Arbeitnehmerschutzes mit sich. Im Rahmen der Umsetzung des *acquis communautaire*, insbesondere der Richtlinie 89/391/EWG (über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit), musste ein solches Evaluationssystem ohnehin für alle Arbeitnehmer eingeführt werden. „Im Zuge des ganzen großen Aufwands“ war die Umstellung im Bereich der schwangeren Arbeitnehmerinnen „dann wieder nur ein kleiner Aufwand“ (Interview A7: 315-341). Die für eine solche Evaluation notwendigen Voraussetzungen mussten also nicht nur speziell für die schwangeren Arbeitnehmerinnen geschaffen werden. Dennoch geht die Mutterschutz-Richtlinie über eine allgemeine Gefahrenevaluation, wie sie durch die Richtlinie 89/391/EWG vorgeschrieben ist, hinaus. Denn sie verpflichtet den Arbeitgeber zusätzlich, an allen Arbeitsplätzen, an denen Frauen beschäftigt werden, die besonderen Gefahren zu ermitteln, die sich im Hinblick auf werdende Mütter ergeben können. Eine weitere Neuerung der Richtlinie bestand darin, dass nicht nur Schwangere, sondern auch stillende Mütter in die Schutzbestimmungen einbezogen werden mussten. Zudem wurde die bezahlte Freistellung von der Arbeit für Vorsorgeuntersuchungen verlangt. Letzteres wurde in Österreich faktisch zwar auch schon zuvor unter Angabe allgemeinerer Dienstverhinderungsgründe praktiziert. Mit der Umsetzung der Richtlinie wurde das Recht jedoch explizit ins Mutterschutzgesetz aufgenommen (Interviews A2: 343-504, A8: 308-390).

Des Weiteren sieht die Richtlinie vor, dass Frauen, die Nachtarbeit verrichten, sich unter Vorlage eines ärztlichen Attestes zur Tagarbeit versetzen bzw., falls dies nicht möglich ist, sich ganz von der Arbeit beurlauben lassen können (Artikel 7 der Mutterschutz-Richtlinie). Diese Regelung kollidiert mit dem allgemeinen Nachtarbeitsverbot für schwangere Frauen in Österreich. Auf den ersten Blick könnte man zwar argumentieren, dass das generelle Verbot den schwangeren Frauen bereits ausreichenden, wenn nicht

gar umfassenderen Schutz gewährt. Die Europäische Kommission hat jedoch in ihrem Umsetzungsbericht ausdrücklich darauf verwiesen, dass in der Richtlinie streng auf die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen geachtet wird. Die schwangeren Arbeitnehmerinnen werden zwar als in besonderem Maße schutzbedürftig betrachtet und dürfen demnach keinesfalls zur Nacharbeit verpflichtet werden. Ein generelles Nachtarbeitsverbot wird jedoch als ein Verstoß gegen die Gleichstellung betrachtet, da es die Beschäftigungschancen von Frauen gegenüber Männern beeinträchtigt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999b: 9-10).<sup>225</sup>

Insgesamt lässt sich der Anpassungsbedarf demnach auf einem mittleren Niveau einordnen. Die größte und kostenträchtigste Veränderung, die Einführung eines allgemeinen Systems der Gefahrenevaluierung, musste ohnehin mit der Richtlinie 89/391/EWG erfolgen. Dennoch ist die Einführung einer speziellen Gefahrenevaluation für Schwangere kein unbedeutender Schritt. Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, dass in Österreich diesbezüglich besondere Übergangsbestimmungen für kleine und mittlere Unternehmen eingeführt wurden (Paragraph 40 MSchG). Hinzu kommen die Einbeziehung der stillenden Arbeitnehmerinnen und die Aufhebung des Nachtarbeitsverbots. Zusammen mit der Umstellung von generellen Verboten auf eine Gefahrenevaluierung können diese Neuerungen sogar als gradueller qualitativer Wandel des Schutzsystems betrachtet werden. Während zuvor der Schutz der Schwangeren im Zentrum stand, sucht die Richtlinie stärker den Ausgleich zwischen der möglichst gleichberechtigten Teilhabe von Frauen am Arbeitsleben und den individuellen Schutzbedürfnissen schwangerer Frauen.

Umgesetzt wurde die Richtlinie durch die Novellierung des Mutterschutzgesetzes von 1979 (BGBl. Nr. 334/1995), allerdings mit Verzögerung und Mängeln. Ein großer Teil der Änderungen trat am 1. Juli 1995 und somit etwas nach Ende der Umsetzungsfrist in Kraft.<sup>226</sup> Diese Verzögerungen sind vor allem durch den Umfang des beim EU-Beitritt zu übernehmenden *acquis* entstanden (Interview A2a). Interessant ist, dass für die Gefahrenevaluierung besondere In-Kraft-Setzungs-Termine vorgesehen sind. Paragraph 40

---

<sup>225</sup> Die Kommission verweist dabei auf Urteile des EuGH (Rechtssachen C-345/89, C-197/96 und C-207/96), in denen festgestellt wurde, dass ein generelles Nachtarbeitsverbot von Frauen gegen die Gleichbehandlungs-Richtlinie 76/207/EWG verstößt.

<sup>226</sup> Das Ende der Umsetzungsfrist der Richtlinie war am 19.10.1994. Da Österreich zu diesem Zeitpunkt schon EWR-Mitglied war, wäre diese Frist gültig gewesen.



des Mutterschutzgesetzes beinhaltet eine gestaffelte Regelung, die von der Größe des Unternehmens abhängig ist. Demnach tritt die Evaluationspflicht für Unternehmen mit mehr als 100 Arbeitnehmern am 1. Juli 1997, für Arbeitsstätten zwischen 51 und 100 Arbeitnehmern am 1. Juli 1998, für Betriebe zwischen elf und 50 Dienstnehmern am 1. Juli 1999 sowie für kleine Unternehmen bis zu zehn Arbeitnehmern erst am 1. Juli 2000 in Kraft. Eine solche Ausnahmeregelung für kleine und mittlere Unternehmen ist jedoch in der Richtlinie nicht erlaubt.

Das Nachtarbeitsverbot für Schwangere wurde bis heute nicht aufgehoben, obwohl die Kommission dies in ihrem Bericht bemängelte (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999b: 10). Bevor Österreich EU-Mitglied wurde, galt dort nicht nur ein Nachtarbeitsverbot für schwangere Frauen, sondern *für weibliche Arbeitnehmerinnen insgesamt*. In den Beitrittsverhandlungen wurde für das Land extra eine Ausnahmeregelung vorgesehen, die es erlaubte, das Verbot noch bis Ende des Jahres 2001 aufrecht zu erhalten.<sup>227</sup> Danach wurde es jedoch aufgehoben. Das Nachtarbeitsverbot *für Schwangere* ist jedoch unabhängig davon im Mutterschutzgesetz geregelt und bisher ließ die Regierung den Willen vermissen, dies zu ändern. Die Europäische Kommission ist diesbezüglich bereits in informellen Kontakt mit Österreich getreten (Interview A2a).<sup>228</sup> Zum Interviewzeitpunkt sah es jedoch so aus, als sei man sogar bereit, es auf ein Vertragsverletzungsverfahren ankommen zu lassen (Interview A2: 343-504).

Die Sozialpartner waren auch hier im Rahmen *tripartistischer Konzertierung* in die Umsetzung der Richtlinie einbezogen. Die Arbeitgeber argumentierten zunächst, dass keine Sonderevaluierung für Schwangere notwendig sei. Letztlich haben sie sich jedoch „dem Richtlinien-text gebeugt“ (Interview A5: 201-237). Ein wenig mehr Widerstand rief die Umsetzung der Arbeitsstätten-Richtlinie 89/654/EWG<sup>229</sup> hervor, mit der die Umsetzung der Mutterschutz-Richtlinie verknüpft wurde, da beide Richtlinien Ände-

---

<sup>227</sup> Solange dauerte es, bis Österreich sich aus der Bindung an die IAO-Konvention Nr. 89 zur Nachtarbeit von Frauen lösen konnte (vgl. im Detail dazu Kapitel 6.4.3 zur Umsetzung der Arbeitszeit-Richtlinie).

<sup>228</sup> Neben der Nachtarbeit hat die Kommission in ihrem Bericht außerdem bemängelt, dass Schwesternschülerinnen, Zahnarztstudentinnen und Lehrerinnen in der Probezeit teilweise von den Schutzvorschriften ausgenommen seien. Die österreichische Regierung entgegnete, die genannten Gruppen stünden in Österreich nicht in einem Arbeitsverhältnis und seien daher von der Mutterschutz-Richtlinie nicht erfasst (Interview A2a). Es ist noch nicht klar, ob die europäische Kommission diese Argumentation akzeptieren wird.

<sup>229</sup> Richtlinie 89/654/EWG des Rates vom 30. November 1989 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten (Erste Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG), Amtsblatt Nr. L 393 vom 30/12/1989, S. 0001 – 0012 .

rungen des Mutterschutzgesetzes erforderten. Diese Richtlinie sieht eine Verpflichtung für Betriebe vor, werdenden Müttern Liegemöglichkeiten bereitzustellen. Dies stieß bei kleinen Unternehmen auf heftige Proteste, da ihnen oft nicht die räumlichen Kapazitäten zur Verfügung standen. Auch diese Debatte konnte jedoch beigelegt werden, als von Seiten des Arbeitsinspektorats signalisiert wurde, dass man bei der konkreten Anwendung der Regulierung keinen eigenen Ruheraum dafür zur Verfügung stellen musste. Eine für den Bedarfsfall aufgestellte Liege würde als ausreichend betrachtet (Interview A8: 308-390). Was die Nachtarbeit betrifft, so gab es zwar umfassende Debatten über deren Neuregulierung *im Allgemeinen* (vgl. Kapitel 6.4.3). Für die Nachtarbeit *von Schwangeren* zeigten jedoch weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer besonderes Interesse (Interviews A8: 308-390, A1: 519-591). Insgesamt erregte der Umsetzungsprozess in Österreich weder bemerkenswerte öffentliche Aufmerksamkeit noch löste stärkere Kontroversen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aus. Auch in diesem Fall ist dies nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass im Rahmen des EWR- und späteren EU-Beitritts eine ganze Flut nationaler Anpassungen vorgenommen werden musste. Somit ist die Richtlinie „im *Acquis* eigentlich untergegangen“ (Interview A7: 237-247).

Zusammenfassend lässt sich konstatieren: Auch hier führte die tripartistische Einbindung der Sozialpartner nicht zur Verzögerung der Umsetzung. Die leichte Verzögerung entstand auf Grund der administrativen Belastung Österreichs im Vorfeld des EWR-Beitritts. Die inkorrekte Umsetzung (Nachtarbeitsverbot) ist auf bewusste Opposition der Regierung zurückzuführen. Offensichtlich hält man die österreichische Regelung für geeigneter, schwangeren Frauen ein angemessenes Schutzniveau zu garantieren. Hieran wird deutlich, dass es Umsetzungsprobleme geben kann, wenn unterschiedliche „Schutzphilosophien“ aufeinandertreffen. Gleichzeitig gab es keine Entrepreneure, die sich für eine Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Schwangere einsetzten. Die Sozialpartner sahen den Punkt nicht als zentral genug an. Im Zentrum ihrer Aufmerksamkeit standen die großen Reformen, die alle Arbeitnehmer betrafen: der Sicherheits- und Gesundheitsschutze sowie die Nachtarbeit. Die Belange der schwangeren Arbeitnehmerinnen waren im Vergleich dazu nachrangig. Wie bei der Umsetzung der Mutterschutz-Richtlinie in Schweden, ist auch dies ein Fall von Opposition in einem Mitgliedstaat, dessen Interessen bei der Aushandlung der Richtlinie nicht berücksichtigt werden konnten, da das Land zu diesem Zeitpunkt noch kein EU-Mitglied war.

### 6.4.3 *Die Arbeitszeit-Richtlinie: Sozialpartnerkontroversen verzögern die Umsetzung*

Auch die Arbeitszeit-Richtlinie war auf europäischer Ebene ohne österreichischen Einfluss verhandelt worden. Sie hat in Österreich gleich mehrere Umsetzungsprozesse ausgelöst, die sich jeweils auf bestimmte Teilbereiche bezogen. Drei voneinander unabhängige Reformdiskussionen waren mit der Arbeitszeit-Richtlinie verbunden:

- (1) Die Hauptteile der Richtlinie wurden 1997 durch eine Reform des Arbeitszeitgesetzes (AZG)<sup>230</sup> und Arbeitsruhegesetzes (ARG)<sup>231</sup> umgesetzt.<sup>232</sup>
- (2) Die Neuregelung der Arbeitszeiten im Krankenhaussektor fand in einem davon losgelösten Aushandlungsprozess statt und mündete in der Verabschiedung eines neuen Krankenanstaltenarbeitszeitgesetzes (KA-AZG)<sup>233</sup> ebenfalls im Jahr 1997.
- (3) Drittens 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 absieht (siehe Punkte (2) und (3)), so erforderte die Arbeitszeit-Richtlinie in Österreich keine großen Anpassungen. Die wöchentliche Höchstarbeitszeit musste von vorher durchschnittlich 50 auf durchschnittlich 48 Stunden gesenkt werden. Da die ‚Normalarbeitszeit‘ in Österreich jedoch 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, s. 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 wurde (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

---

<sup>230</sup> AZG, BGBl. Nr. 461/1996 idF BGBl. I Nr. 46/1997.

<sup>231</sup> ARG, BGBl. Nr. 144/1983 idF BGBl. I Nr. 46/1997.

<sup>232</sup> Für Arbeitnehmergruppen wie bspw. Landarbeiter, Bäcker oder den öffentlichen Dienst, die nicht unter den Geltungsbereich des allgemeinen AZG und ARG fallen, sondern in anderen Gesetzen geregelt sind, wurden die Reformen entsprechend parallel vorgenommen (Interview A2: 623-746).

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, v.a. aber auch darum, ob die Ausnutzung bestimmter Referenzperioden, in denen die Arbeitszeit über bzw. 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 insofern durchsetzen, als Abweichungen über betriebliche Bündnisse nicht eingeräumt wurden. Die Arbeitgeber erreichten im Gegenzug einen höheren Flexibilitätsgrad. Die Standards der Richtlinie spielten in den Auseinandersetzungen lediglich insofern eine Rolle, 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,<sup>234</sup> 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

---

<sup>233</sup> KA-AZG, BGBl. I Nr. 8/1997.

<sup>234</sup> Weniger in Bereichen, in denen Verwaltungsbeamte tätig sind, aber etwa in arbeitszeitintensiven öffentlichen Einrichtungen wie Altersheimen oder Kuranstalten (Interview A6: 99-140).

nennenswerter Problempunkt, dass sich in Föderalstaaten besondere Verzögerungen (oder gar Nicht-Umsetzung) 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)<sup>235</sup>.

*ad (2)*: Da Arbeitszeiten im Krankenhaussektor ein besonders heikler Bereich sind, wurde dieser 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 Arbeitszeit-Gesetz 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, weiter die Entwicklung des Patienten überwachen kann. Hier hielt man daher das Arbeitszeitgesetz für zu strikt. Umgekehrt 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 Arbeitszeit-Richtlinie 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:

Die privaten Träger meinten, für sie könne es nur besser werden. Und die öffentlichen haben gesagt, dies sei unmöglich, sie könnten die Krankenhäuser nicht führen, wenn es zusätzliche Arbeitszeitregelung gebe. Vor allem die Länder haben sich massiv dagegen gewehrt. Sie waren überhaupt nicht verhandlungsbereit. Sie haben geglaubt, sie können das Gesetz politisch verhindern und haben jede Verhandlung verweigert. (Interview A6: 142-195)

---

<sup>235</sup> Das Interview wurde durchgeführt von Miriam Hartlapp.

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. (ebd.)

In diesem Fall trug die Arbeitszeit-Richtlinie also dazu bei, dass die öffentlichen Krankenhausträger mit ihrer Blockadehaltung nicht reüssieren konnten, denn die europäische Rechtserfordernis machte eine Gesetzesänderung zwingend nötig. Die österreichische Regierung gewann somit Rückhalt für ihr Reformvorhaben. Interessant ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass Österreich auf Druck der Arbeitgeber beim Krankenanstaltenarbeitszeitgesetz für Sonderfälle sogar von der „grausligen Regelung“ (so die Aussage aus dem Arbeitsministerium) eines individuellen *Opt-outs* von der wöchentlichen Höchstarbeitszeit (Art. 18, Abschnitt 1.b.i der Richtlinie) Gebrauch machte:

Da haben die Spitalshalter schon gewonnen, denn 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.<sup>236</sup> Für Männer gab es keine von der Tagarbeit abweichende Regelung der Nachtarbeitzeiten, 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 Gleichbehandlungs-Richtlinie 76/207/EWG in Einklang zu bringen ist (wie bereits in Kapitel 6.4.2 erläutert). Zudem musste die Nachtar-

---

<sup>236</sup> Wenn auch mit relativ weit reichenden Ausnahmen (Standard 2001).

beit entsprechend der Arbeitszeit-Richtlinie für beide Geschlechter neu reguliert werden. Im österreichischen EU-Beitrittsvertrag wurde für das Land eine Ausnahme festgelegt,<sup>237</sup> welche die Beibehaltung dieses Verbotes bis zum Ende des Jahres 2001 erlaubte. Grund dafür war, dass Österreich der ILO-Konvention Nr. 89 über die Nachtarbeit von Frauen<sup>238</sup> beigetreten war und erst bis Ende 2001 davon zurücktreten konnte.

Wissend, dass mit Ablauf dieses Datums das Frauennachtarbeitsverbot automatisch seine Wirksamkeit verlöre, 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 gerne 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 zwischenzeitlich zumindest eine Lockerung des Frauennachtarbeitsverbotes erreichen, was 1998 verwirklicht wurde. Per Kollektivvertrag konnte nun Frauennachtarbeit zwischen 22.00 und 6.00 Uhr zugelassen werden (EIRR 1998). 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 Nacharbeitende 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

---

<sup>237</sup> Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge, Anhang XV – Liste nach Artikel 151 der Beitrittsakte – V. Sozialpolitik, Amtsblatt Nr. C 241 vom 29/08/1994, 0325.

<sup>238</sup> Übereinkommen der IAO Nr. 89 über die Nachtarbeit der Frauen im Gewerbe (abgeänderter Wortlaut vom Jahre 1948), 1948.

garantiert, dass bei Kinderbetreuungspflichten, falls im Unternehmen möglich, eine Versetzung zu Tagarbeit gewährleistet 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.<sup>239</sup> In Österreich wurde dies allerdings immer so diskutiert, als hätte man bis Ende 2001 Zeit für die Neuregulierung, 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.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Der Anpassungsbedarf lag im Fall der Arbeitszeit-Richtlinie auf einem mittleren Niveau. Die Arbeits- und Ruhezeitobergrenzen waren im Wesentlichen bereits vorhanden, im Krankenhaussektor und bei der Nachtarbeit waren jedoch bemerkenswerte Änderungen notwendig. Die Umsetzung erfolgte verzögert, aber weitgehend<sup>240</sup> 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 hinwegsetzte. 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

---

<sup>239</sup> Denkbar gewesen wäre etwa eine Regelung, die schon ab 1996 zunächst nur für Männer, ab Januar 2002 dann für beide Geschlechter hätte gelten können.

<sup>240</sup> Die Europäische Kommission merkte in ihrem Umsetzungsbericht an, dass leitende Angestellte vom Geltungsbereich der österreichischen Bestimmungen gänzlich ausgenommen sind (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000b: 7). Im Untersuchungszeitraum dieser Arbeit wurde dieser Mangel noch nicht angepasst.



Regierung zu helfen, ihren eignen Weg gegen den Widerstand einflussreicher nationaler Interessen durchzusetzen.

#### **6.4.4 Die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie: Paketlösung zur Lehrlingsoffensive ebnet Weg zur Umsetzung**

Auch als die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie auf der europäischen Ebene verhandelt wurde, war Österreich noch kein EU-Mitglied. Die Vorgaben der Richtlinie wurden durch Änderungen v.a. im Kinder- und Jugendlichen-Beschäftigungsgesetz (KJBG)<sup>241</sup> sowie durch die Verordnung über Beschäftigungsverbote und -beschränkungen für Jugendliche (KJBGVO)<sup>242</sup> umgesetzt. Diese betrafen im Wesentlichen die Anpassung an das Arbeitsverbot für Kinder unter 15 Jahren, die Einführung einer speziellen Gefahrenevaluierung für Jugendliche am Arbeitsplatz,<sup>243</sup> 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 Nachtarbeitsuntersuchungen als signifikante Kostenfaktoren bewerten lassen (vgl. auch Interview A2: 1136-1151).

---

<sup>241</sup> KJBG, BGBl. Nr. 599 idF BGBl. Nr. I126/1997.

<sup>242</sup> KJBGVO, BGBl. II Nr. 436/1998.

<sup>243</sup> Dies kann man sich in etwa parallel zu der Gefahrenevaluierung für schwangere Arbeitnehmerinnen vorstellen, wie sie bereits im Kapitel zur Mutterschutz-Richtlinie beschrieben wurde. Wie dort erläutert, musste eine generelle Evaluierungspflicht bereits im Zusammenhang mit der Richtlinie 89/654/EWG eingeführt werden. Die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie schrieb zusätzlich eine spezielle Evaluierung für arbeitende Jugendliche vor.

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 (Art. 10, Abs. 2) hieß es dann, den Kindern und Jugendlichen seien „während jedes Zeitraumes von 7 Tagen mindestens 2 Ruhetage, die nach Möglichkeit aufeinanderfolgen“ zu gewähren. Hier wurde sehr lange darüber diskutiert, was unter „2 Tagen“ genau zu verstehen sei. Zudem sind die Ausnahmestimmungen zu diesem Standard sehr kompliziert, so dass auch diese zu Auslegungsproblemen und -diskussionen führten:

Also diese Bestimmung der EU-Richtlinie ist derartig, ich sag es jetzt brutal, schlecht formuliert, dass wir bei der Umsetzung größte Schwierigkeiten gehabt haben. Wir hatten zwar eine Wochenfreizeit, das ist ohnehin klar, wir hatten aber vorher 43 Stunden. Und hier mussten wir ausdehnen. Und da ist es schon losgegangen mit dem Streitpunkt: Heißt das jetzt zwei Kalendertage, also 48 Stunden? Wie ist diese Ausnahme zu lesen, wie ist die andere zu lesen? Also das waren furchtbare Streitereien und das ist soweit 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)

Die 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<sup>244</sup> diese Anhebung des Schutzstandards wieder ein Stück zurückgenommen, indem man von den Ausnahmestimmungen 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 vorgesehen. Damit kam man den vehementen Protesten der Arbeitgeber aus diesen Sektoren entgegen, die ihre jugendlichen Auszubildenden auch weiter samstags arbeiten lassen wollten. Aus Gewerkschaftssicht haben

die Bäckerei- und Molkereibetriebe das damalige Sozialministerium mit Faxen bombardiert und gesagt, sie schmeißen die Jugendlichen raus, es wird keiner

---

<sup>244</sup> Kurz nach der Verabschiedung der ersten Reform vom Juli 1997 folgte eine zweite im Oktober 1997.

mehr aufgenommen. Und dann ist das Ministerium in die Knie gegangen. (Interview A3: 619-639)

Die Gewerkschaften kritisierten diese Entscheidung des Ministeriums stark. 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 angesehen (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 (z.B. 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 sogenannten Lehrlingsoffensive zur Schaffung neuer Ausbildungsplätze bereit erklärten:

Es hat damals die erste Lehrlingsoffensive gegeben, die etliche Punkte beinhaltete, neue Lehrberufe, dann auch noch Förderungsmaßnahmen, die in die Milliarden gegangen sind. ... Daher hat man gesagt, da wird ein ganzes Paket geschnürt und dazu gehört auch die Lockerung einiger Bestimmungen. Und dafür schaffen wir ein Kontingent an Lehrplätzen. Das ist auch hineingeschrieben worden in diesen Pakt. (Interview A3: 262-283, vgl. auch ebd. 246-260)

Mit einer etwa einjährigen Verspätung konnte man sich am Ende schließlich auf das Umsetzungsgesetz<sup>245</sup> – 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 Kom-

---

<sup>245</sup> Die Änderungen des KJBG traten am 1. Juli 1997 in Kraft, die Umsetzungsfrist endete am 22. Juni 1996.

mission ermahnt worden.<sup>246</sup> 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 Organisation 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.<sup>247</sup> 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. 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.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Die Einbindung der Sozialpartner in die Umsetzung der Jugendarbeitsschutz-Richtlinie 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 die-

---

<sup>246</sup> Die Daten zu den hier und im Folgenden angeführten Vertragsverletzungsverfahren beruhen auf einer Auswertung der folgender Kommissionsdokumente: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994; 1995; 1996; 1997; 1998; 1999c; 2000c; 2001a), Commission des Communautés Européennes (2002a) sowie auf den durchgeführten Interviews.

<sup>247</sup> BGBl. 83/2000.

se 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).

Von Interesse ist dieser Fall ebenfalls, weil er die Frage nach der *Absenkung von Standards im Zuge der Umsetzung von Richtlinien* berührt. Ein solcher Rückschritt ist nach Maßgabe des Richtlinientextes explizit untersagt. Die Fallstudie macht deutlich, dass man sich hier auf keinem einfachen Terrain bewegt, da die so genannte Nichtrückschrittsklausel (Artikel 16) vage und offen formuliert ist: Darin heißt es, die Umsetzung dieser Richtlinie dürfe „keinen Rückschritt gegenüber dem in jedem Mitgliedstaat bestehenden allgemeinen Jugendschutzniveau bedeuten“. Lässt sich dabei – wie das Ministerium argumentierte – die Absenkung einzelner Standards mit der gleichzeitigen Erhöhung anderer Standards ‚verrechnen‘? Und für welchen Zeitrahmen gilt das Rückschrittsverbot? Auch hier ließ das Ministerium verlauten, dass die 2000er Jugendschutzreformen (und die damit verbundene Lockerung der Schutzbestimmungen) nicht mehr zur eigentlichen Umsetzung der Richtlinie gehörten, sondern unabhängig davon aus der nationalen Debatte hervorgegangen seien (Interview A2: 2080-2104). Die betroffene Bestimmung lag über dies klar außerhalb des Geltungsbereichs der Richtlinie (Jugendliche bis 18 Jahre). Vor diesem Hintergrund lassen sich die erwähnten Absenkungen zwar als bemerkenswert, nicht aber als Rechtsverstoß bewerten.

#### **6.4.5 Die Elternurlaubs-Richtlinie: Gewerkschaften setzen sich über EU-Umweg durch**

Bevor Österreich die EU-Elternurlaubs-Richtlinie umsetzen musste, gab es dort bereits ein Elternurlaubsgesetz.<sup>248</sup> Allerdings hatten Väter noch keinen *individuellen* Rechtsanspruch auf Elternurlaub. Der Vater konnte den Urlaub nur dann nehmen, wenn die Mut-

---

<sup>248</sup> 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 (Mutterschutzgesetz vom 17. April 1979, Bundesgesetzblatt Nr. 221/1979 in der Fassung Bundesgesetzblatt Nr. 833/1992; Elternkarenzurlaubsgesetz vom 9. September 1989, Bundesgesetzblatt Nr. 651/1989 in der Fassung Bundesgesetzblatt Nr. 833/1992). Der Elternurlaub wurde zudem mit einem Mindestsatz von etwa 395 Euro monatlich bezahlt und galt auch für Adoptiveltern (EIRR 1995).

ter dazu berechtigt war, das Recht jedoch nicht in Anspruch nahm.<sup>249</sup> 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.<sup>250</sup>

Neben der Einführung des individuellen Rechts rief die Richtlinie weitere Anpassungen hervor, die Adoptiveltern betrafen.<sup>251</sup> Insgesamt lag der Anpassungsbedarf auf einem mittleren Niveau. Vor dem Hintergrund der bereits vorhandenen Elternurlaubsregelungen waren die Änderungen, 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 Elternurlaub-nehmender 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

---

<sup>249</sup> So konnten beispielsweise berufstätige Männer, deren Ehefrauen Hausfrauen oder Studentinnen waren, keinen Anspruch auf Elternurlaub erheben.

<sup>250</sup> Wie in Kapitel 6.3 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).

<sup>251</sup> In der alten Regelung gab es Probleme bezüglich adoptierter Kinder, die älter als 21 Monate waren. Für diese konnte die Minimalanforderung der Richtlinie von drei Monaten Elternurlaub nicht erfüllt werden, da man den Urlaub nur bis zum zweiten Geburtstag des Kindes nehmen konnte. Nun ermöglicht das Gesetz bis zu sechs Monate Elternurlaub, auch wenn das Kind zum Zeitpunkt der Adoption bereits älter ist (Obergrenze ist nun das siebte Lebensjahr des Kindes).

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.<sup>252</sup> 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 sperrten. Letztlich konnten die Gewerkschaften jedoch einige für sie wichtige Punkte durchsetzen. Zum einen wurden flexiblere Meldefristen eingeführt.<sup>253</sup> Zudem wurde die Möglichkeit eingeführt, einen Teil des Elternurlaubs aufzuschieben bis das Kind sieben Jahre alt ist (der sogenannte aufgeschobene Karenzurlaub). Diese Reform ist explizit auf die Empfehlung der Richtlinie zurückzuführen (Interview A7: 379-389). Umstritten war zudem das Recht auf Information und Weiterbildung während des Elternurlaubs (A8:

---

<sup>252</sup> In Österreich besteht ein individueller und unübertragbarer Anspruch auf Karenz für Väter und Mütter, wobei eine gleichzeitige Karenz abgesehen von besonderen Ausnahmefällen nicht möglich ist. Von der Kommission wurde kritisiert, dass in jenen Fällen, in denen beide Elternteile gleichzeitig Karenz in Anspruch nehmen wollen (weil sie sich nicht einigen können), ein Vorrang der Mutter besteht. Österreich hat daraufhin in einer Stellungnahme vom Januar 2002 darauf hingewiesen, dass a) die Eltern frei disponieren können, wer von ihnen wann und wie lange Karenz in Anspruch nimmt; b) das in der Richtlinie fixierte individuelle Recht auf Inanspruchnahme eines Elternurlaubes damit auch für Väter sichergestellt ist; c) das Recht auf Karenz in Österreich weit über die Richtlinie hinausgeht (bis zum zweiten Geburtstag des Kindes) und d) der Zweck der Richtlinie, Männer zur Beteiligung an der Kinderbetreuung zu ermutigen, durch diese Regelung nicht gefährdet wird (Interview A2b). Eine Reaktion der Kommission dazu erfolgte bisher nicht (Stand: Sommer 2002).

<sup>253</sup> D.h. die Regeln, bis wann ein Arbeitnehmer dem Arbeitgeber gemeldet haben muss, dass er in Elternurlaub geht, wurden gelockert.

447-471). Auch hier konnten sich die Gewerkschaften schließlich durchsetzen, es wurde ein Rechtsanspruch auf Informationen über wichtige betriebliche Geschehnisse für Arbeitnehmer während des Elternurlaubs eingeführt.

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 Aushandlung 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.<sup>254</sup>

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 o.g. 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 (teils unter Hinweis auf eine angeblich vage Formulierung der Richtlinie<sup>255</sup>) 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)

Den Arbeitgebern war allerdings frühzeitig klar, dass ihre Position ohne Aussicht auf Erfolg war:

---

<sup>254</sup> Ausführlich zum Urteil des EuGH (Rechtssache T-135/96) vgl. bspw. Barnard (2002: 90-95).

<sup>255</sup> Dieser Einwand bezüglich der unklaren Formulierung ist m.E. allerdings nicht haltbar. Paragraph 2 des Rahmenabkommens spricht eindeutig vom "individuellen Recht auf Elternurlaub im Falle der Geburt oder Adoption eines Kindes". Eine weiche Formulierung (als Empfehlung) betrifft lediglich die Nicht-Übertragbarkeit des Elternurlaubs (wie bereits in Kapitel 5.4.5 erläutert).



Uns war von vornherein klar, dass wir da wenig Chancen hatten rauszukommen. Man hätte noch argumentieren können, dass die Richtlinie relativ weich formuliert ist. ... Aber aus Gründen der Gleichbehandlung wussten wir eigentlich, dass wir da wenig Chancen hatten. (Interview A 8: 506-549).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es in diesem Fall bei mittlerem Anpassungsbedarfs zu leicht verzögerter und inkorrektur Umsetzung der Richtlinie kam. Als Gründe für die Verzögerung lassen sich v.a. 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, das die Gewerkschaften über den europäischen Umweg in Österreich durchgesetzt hatten. Die Einbindung der Sozialpartner in den Umsetzungsprozess erfolgte in diesem Fall auf die ‚traditionelle‘ Art der *Konzertierung*. Eine besondere Einbindung, die der Tatsache Rechnung getragen hätte, dass es sich um eine EU-Sozialpartnerrichtlinie handelte, fand nicht statt. Bemerkenswert ist jedoch, dass es den österreichischen Gewerkschaften auf diese Weise gelang, über den europäischen Umweg den individuellen Rechtsanspruch auf Elternurlaub in Österreich gegen den Willen der Regierung und der Arbeitnehmer durchzusetzen. Auf der Basis ‚rein nationaler‘ Verhandlungen war dies zuvor nicht möglich gewesen. 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.

#### **6.4.6 Die Teilzeitarbeits-Richtlinie: Regierung sieht keinen Umsetzungsbedarf**

Das EU-Sozialpartnerabkommen zur Teilzeitarbeit wurde von den österreichischen Sozialpartnern unterschiedlich kommentiert: Die Arbeitgeberseite hatte mit dem Ergebnis der Verhandlungen „keine besonderen Probleme“ (Interview A8: 131-152; vgl. auch Interview A5: 90-127). Auf der Gewerkschaftsseite gab es von Seiten der Frauenabteilung des ÖGB zunächst eine ablehnende Stellungnahme, da aus ihrer Sicht das Endergebnis „zu sehr verwässert“ (Interview A1: 126-161)<sup>256</sup> wurde. Man entschloss sich daraufhin

---

<sup>256</sup> Zum genauen Verlauf der Verhandlungen vgl. bspw. Falkner (1998: 129-145).

dennoch, dem Abkommen zuzustimmen, da man generell die Fortentwicklung des Sozialen Dialogs auf der europäischen Ebene unterstützen wollte (ebd.).

Aus Sicht der österreichischen Regierung bestand keine Notwendigkeit, die Richtlinie explizit umzusetzen. Die darin enthaltenen Bestimmungen seien bereits über die vorhandene Gesetzgebung abgedeckt. Der zentrale verbindliche Standard der Richtlinie, das Nicht-Diskriminierungsprinzip für Teilzeitarbeitnehmer, sei im österreichischen Arbeitszeitgesetz<sup>257</sup> schon enthalten (Interview A2: 1501-1502). Diese Haltung wurde der Europäischen Kommission im Januar 2000 (pünktlich) mitgeteilt und die bereits vorhandene Teilzeitgesetzgebung notifiziert (BMAGS 2000; Commission des Communautés Européennes 2002b).

Die Sozialpartner waren in die Diskussionen, ob und wie die Richtlinie umzusetzen sei, eingebunden und konnten dabei nach eigenen Aussagen ihr Wissen aus dem Verhandlungsprozess auf der europäischen Ebene einbringen (Interviews A1: 943-953, A5: 268-270). Allerdings kam die Regierung daraufhin *gegen den Willen* der Gewerkschaftsseite zu dem Schluss, es sei kein Anpassungsbedarf vorhanden: „Bei der Teilzeitarbeit haben wir es nicht einmal geschafft, die Regierung zu überzeugen, dass wir Anpassungsbedarf haben“ (Interview A1: 955-984). Die Gewerkschaftsseite war der Ansicht, dass die österreichischen Regeln hinsichtlich einiger Details noch nicht EU-konform seien. So kritisierten sie beispielsweise die verkürzten Kündigungsfristen im Angestelltengesetz für Teilzeitarbeitende unter acht Stunden (zwei anstelle von sechs Wochen) als Diskriminierung (Interview A1: 808-844). Zudem hätte man es von Gewerkschaftsseite gerne gesehen, wenn man in Österreich einen Umsetzungsprozess in Gang gesetzt hätte, der auch die zahlreichen Empfehlungen der Richtlinie (bspw. die Erleichterung des Wechsels zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit) stärker berücksichtigt hätte (Interview A6: 277-342). Die Regierung ist dieser Argumentation jedoch nicht gefolgt.

Der von den Gewerkschaften beklagte verkürzte Kündigungsschutz stellt m.E. keinen Verstoß dar, denn die Richtlinie sieht Ausnahmemöglichkeiten für Teilzeitbeschäftigte vor, „die nur gelegentlich arbeiten“ (Paragraph 2, Absatz 2 des Rahmenabkommens). Bislang liegt von Seiten der europäischen Kommission noch kein offizieller Bericht zur Umsetzung der Richtlinie vor, sondern lediglich eine Interimsversion. Darin wird dieser Punkt zumindest nicht bemängelt (Commission des Communautés Européennes 2002b).

---

<sup>257</sup> AZG, BGBl. Nr. 461/1996 idF BGBl. I Nr. 88/1999. § 19d Abs. 6.

Problematischer kann dagegen sein, dass das österreichische Arbeits- und Teilzeitgesetz leitende Angestellte generell vom Geltungsbereich ausnimmt. Dies wurde von der Europäischen Kommission bereits im Zusammenhang mit der Umsetzung der Arbeitszeit-Richtlinie kritisiert (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000b: 7, 31). Die Teilzeit-Richtlinie empfiehlt ausdrücklich, Teilzeitarbeit auch „auf allen Ebenen des Unternehmens einschließlich qualifizierten und leitenden Stellungen“ (Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung) zu fördern. Dies ist zwar keine verbindliche Vorgabe, ein genereller Ausschluss leitender Angestellter läuft m.E. jedoch der allgemeinen Zielrichtung der Richtlinie zuwider. Der Interimsbericht weist außerdem darauf hin, dass die österreichische Gesetzgebung keine Definition eines „vergleichbaren Vollzeitbeschäftigten“ (Paragraph 3 der Rahmenvereinbarung) enthält (Commission des Communautés Européennes 2002b: 13). Die Richtlinie kann daher nicht als vollständig korrekt erfüllt gelten. Ob die österreichische Regierung diesbezüglich weitere Anpassungen vornehmen wird, ist zum Untersuchungszeitpunkt noch nicht absehbar. Bisher hat die Kommission gegenüber der österreichischen Regierung noch keine informellen oder formellen Schritte zum Vollzug der Teilzeit-Richtlinie eingeleitet (Interview A2a).

Zusammenfassend lässt sich für diesen Fall festhalten, dass das grundlegende Nicht-Diskriminierungsprinzip der Richtlinie in der österreichischen Gesetzgebung bereits vorhanden war. Die österreichische Regierung entschied daher gegen den Willen der Gewerkschaften, dass keine Anpassungen notwendig seien. In Detailfragen trifft dies allerdings nicht zu, so dass man gewissen (wenn auch geringen) Misfit konstatieren muss, der noch nicht angeglichen wurde. Die Tatsache, dass es sich bei der Teilzeit-Richtlinie um eine Sozialpartnerrichtlinie handelt, führte auch in diesem Fall nicht zu einer besonderen Art der Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung. Im Gegenteil, die Regierung hat sich mir ihrer Entscheidung, dass keine Umsetzung notwendig sei, sogar über die Gewerkschaften hinweggesetzt. Über die Gründe der Regierung lässt sich lediglich mutmaßen. Entweder die Regierung befand die Anpassungen nicht des Aufwandes wert, oder – was nahe liegt – sie wollte in der Phase zwischen den Nationalratswahlen Ende 1999 und dem Antritt der neuen Regierung Anfang 2000 keine generelle Debatte über Teilzeitarbeit in Österreich eröffnen, wie die Gewerkschaften dies gerne gesehen hätten.

## 6.5 Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Österreich

Bezüglich der ersten Forschungsfrage dieser Arbeit zeigen die Fallstudien für Österreich folgendes Bild: Vier von sechs Richtlinien wurden verspätet umgesetzt, zwei davon (Arbeitszeit und Jugendarbeitsschutz) mit einer beachtlichen (ca. zweieinhalb bzw. fünfeinhalb Jahre), zwei weitere (Elternurlaub und Mutterschutz) mit leichter Verzögerung (9,5 und 7 Monate). In drei dieser Fälle können die Verzögerungen auf die *Versuche einer Kompromissfindung zwischen der Regierung und den Sozialpartnern zurückgeführt* werden. Lediglich bei der Mutterschutz-Richtlinie war die Verzögerung der *punktuellen Überlastung* Österreichs vor dem EWR bzw. EU-Beitritt 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 inkorrekte Details 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 dies am Beispiel der wöchentlichen Ruhezeit in der Jugendarbeitsschutz-Richtlinie.

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 Ausnahmebestimmungen des Gesetzes, um die in den Sozialpartnerverhandlungen zäh gerungen wurde. Die-

ser Fall verdeutlicht: Intensive Sozialpartnereinbindung in die Aushandlung eines Gesetzes muss nicht zwingend zu einer besseren Anwendbarkeit des Gesetzes führen. Bei kontroversen Verhandlungen, in denen jede Seite um zusätzliche Sonderpositionen ringt, kann sogar genau das Gegenteil bewirkt werden.

*Tabelle 8: Die Umsetzungsprozesse in Österreich*

Richtlinie und Umsetzungsfrist	91/533 Nachweis 30.6.1993 <sup>1</sup>	92/85 Mutter- schutz 19.10.1994	93/104 Arbeitszeit 23.11.1996	94/33 Jugendar- beitsschutz 22.6.1996	96/34 Elternur- laub 3.6.1998	97/81 Teilzeit- arbeit 20.1.2000
Verspätung (Monate)	0	9,5	68	30,5	7	kein Umsetzungsprozess
Korrektheit	im Wesentlichen	nein	im Wesentlichen	im Wesentlichen	im Wesentlichen	im Wesentlichen
Anwendungsprobleme bekannt?	nein	nein	nein	ja	nein	kein Umsetzungsprozess
SozPa-Einbindung in die EU-Entscheidungsvorbereitung	keine <sup>2</sup>	keine <sup>2</sup>	keine <sup>2</sup>	keine <sup>2</sup>	Sozialpartnerrichtlinie	Sozialpartnerrichtlinie
SozPa-Einbindung in die Umsetzung	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung	kein Umsetzungsprozess
Anpassungsbedarf	mittel	mittel	mittel	mittel	mittel	gering
andere relevante Faktoren	-	punkt. admin. Überlastung vor EU-Beitritt; Opposition der Regierung	-	Interpretationsprobleme	Opposition der Regierung	-

<sup>1</sup> für Finnland, Österreich und Schweden: 1.1.1994

<sup>2</sup> Österreich war noch kein EU-Mitglied

Die im Vorfeld des österreichischen EU-Beitritts erwarteten negativen Auswirkungen auf die österreichische Sozialpartnerschaft haben sich nicht im Extrem bestätigt. Der Verlust an Einflussmöglichkeiten der Sozialpartner durch die Verlagerung von Regulierungskompetenz auf die europäische Ebene wurde weitgehend kompensiert, indem man den Sozialpartnern umfassende Einbindung in die nationale EU-Entscheidungsvorbereitung einräumte. Die Einbindung der Sozialpartner in die Umsetzung der Elternurlaubs- und Teilzeit-Richtlinie unterschied sich nicht von der sonst üb-

lichen Form. Die Tatsache, dass sich die Elternurlaubs- und Teilzeitarbeits-Richtlinie 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 der Fall, da in Österreich arbeitsrechtliche Angelegenheiten traditionell in 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 setzt 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 noch besser funktioniert 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.

## 7 Luxemburg

Luxemburg gehört zu den Gründungsmitgliedern und ist das kleinste Land der EU 15. 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 Monarchen (Großherzog) als Staatsoberhaupt. Faktisch liegt jedoch die volle politische Verantwortung in den Händen der Abgeordnetenkammer (*Chambre des Députés*) und der Regierung. Luxemburgs Regierungen sind traditionell Koalitionsregierungen, die bislang in der Regel<sup>258</sup> in wechselnden Kombinationen von der *Christlich-sozialen Volkspartei* (CSV), der *Luxemburger Sozialistischen Arbeiterpartei* (LSAP) und der liberalen *Demokratischen Partei* (DP) ausgeübt 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. Von der Mitte der 1980er Jahre bis ins Jahr 1999 wurde Luxemburg durchgehend von einer Großen Koalition zwischen der LSAP und der CSV unter christlich-sozialer Führung regiert (Dumont/Winter 2000). Erst 1999 wurde dieses Bündnis nach über einer Dekade wieder von einer Koalitionsregierung zwischen CSV und DP abgelöst.

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 23 Beamten und Angestellten (Sekretariate eingeschlossen), die für die Organisation der nationalen und europäischen Belange zuständig sind.<sup>259</sup> Die gesamte öffentliche Verwaltung Luxemburgs umfasst nicht mehr als 11 800 Bedienstete (Bossaert 2003). Neben der Abgeordnetenkammer 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 wesentli-

---

<sup>258</sup> 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.

<sup>259</sup> Vgl. <http://www.mt.etat.lu/MT/personnel/personne.htm>. Um einen groben Vergleichshintergrund zu haben: Im finnischen Arbeitsministerium arbeiteten Ende des Jahres 2001 bspw. 3489 Personen (Ministry of Labour Finland 2001: 20).

chen Einfluss nehmen kann.<sup>260</sup> 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).

### **7.1 Verfahren der Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien**

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 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 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.

---

<sup>260</sup> Sieben der 21 Mitglieder werden direkt vom Großherzog ernannt, die übrigen wählt er aus Listen aus, die ihm durch die Abgeordnetenversammlung und den Staatsrat selbst vorgeschlagen werden.



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 polit-ökonomische Folgen mit sich bringt. Ein Umsetzungsgesetz geht dabei genau denselben Weg durch das Gesetzgebungsverfahren wie nationale Gesetze. Lediglich die Vorschläge für Umsetzungsgesetze kommen dabei weniger 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 Verantwortung für EU-Fragen obliegt dem Ausschuss für Außenpolitik, Europa-Angelegenheiten und Verteidigung (*Commission des Affaires étrangères et européennes et de la Défense*). Versuche, einen eigenständigen Europa-Ausschuss 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 zusätzlich noch einer beruflichen Tätigkeit nach und besitzen nur geringe administrative Ressourcen. Eine systematische Behandlung aller Brüsseler Richtlinienentscheidungen mit ihren zum Teil sehr technischen Spezialfragen ist daher bisher nicht möglich (Stronck 1996: 171).<sup>261</sup>

---

<sup>261</sup> 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).

## 7.2 Die Sozialpartner im luxemburgischen Politikprozess

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.<sup>262</sup> 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 (OGB-L/ *Onofhängege Gewerkschaftsbond Letzebuerg*), welcher der Luxemburger Sozialistischen Arbeiterpartei (LSAP) nahe steht, sowie der aus den katholischen Arbeitervereinen hervorgegangene Christliche Gewerkschaftsbund (LCGB/ *Letzebuenger Chreschtliche Gewerkschaftsbond*). Auf Seiten der Arbeitgeber war lange Zeit der Industriellenverband (FEDIL/ *Fédération des Industriels Luxembourgeois*) 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 Kammernsystem, 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 Regie-

---

<sup>262</sup> 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 bspw. nur ein einziges Mal vor.

rung 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 sieben 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 diene zunächst als politisches Forum für sozio-ökonomische Konzertierung in Krisensituationen. Sie ist aber inzwischen ebenfalls Forum des sozialen Dialogs der Regierung mit den Sozialpartnern (Feyereisen 2001a). 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 „Interessenausgleich 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.

### **7.3 Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien**

Bisherige Studien, die sich mit der EU-Entscheidungsvorbereitung in Luxemburg beschäftigen 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 von mir durchgeführten Interviews bestätigten dies nicht.

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. Von Ministeriumsseite lautete die Antwort:

Während der EU-Verhandlungen haben wir eigentlich überhaupt keine Kontakte. Aber das ist häufig relativ einfach bei uns, weil wir so klein sind und eigentlich ziemlich genau über ständige Gespräche in den verschiedensten Gremien wissen, wie die Leute darüber denken. D.h. wenn wir einen Gewerkschafter in einem 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)

Wenn überhaupt findet also ein gewisser informeller Austausch statt, der aber dem Zufall oder Willen des zuständigen Ministerialbeamten überlassen ist. Dementsprechend lauteten die Antworten von Seiten 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 in diese Frage Bewegung geraten. 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 2001a). Für den Untersuchungszeitraum dieser Arbeit 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 bzw. 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 weiterreichenden Einfluss an (vgl. Feyereisen 2001a). 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*.

Tabelle 9: Luxemburg auf einen Blick

<i>Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen der Richtlinienvorbereitung und Umsetzung</i>	
Durchschnittliche Zahl der Vetopunkte im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess der 1990er Jahre	2 (parteipolitisch)
Zahl der Regierungswechsel in den 1990er Jahren	1
Besondere administrative Probleme bekannt?	Ja (mangelnde Ressourcen)
Einbindung des Parlaments in die EU-Entscheidungsvorbereitung	Schwach
Vorherrschendes Umsetzungsinstrument im arbeitsrechtlichen Bereich	Gesetzgebung
<i>Die Sozialpartner in Luxemburg</i>	
Vorherrschende Form der Einbindung in die <i>nationale</i> arbeitsrechtliche Regulierung	Konsultation
Vorherrschende Form der Einbindung in die <i>Umsetzung arbeitsrechtlicher Richtlinien</i>	Konsultation
Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in die <i>EU-Entscheidungsvorbereitung</i>	Keine oder insignifikante Einbindung

#### 7.4 Die Umsetzung der Richtlinien in Luxemburg

Luxemburg schneidet bei der Umsetzung der EU-Sozialpolitikrichtlinien sehr schlecht ab. Lediglich eine der Richtlinien wurde annähernd pünktlich und im Wesentlichen korrekt umgesetzt (Elternurlaub). Dieser Fall ist darüber hinaus aus der Perspektive der zweiten Forschungsfrage von Interesse. Für die übrigen Umsetzungen waren die Sozialpartner weder aus der einen noch aus der anderen Perspektive der Untersuchung von Belang. Stattdessen sind die Umsetzungsprobleme in allen anderen Fällen im Wesentlichen auf denselben Faktor zurückzuführen: die *administrative Überlastung* des kleinen Landes. Lediglich bei der Mutterschutz-Richtlinie kamen gewissen Interpretationsprobleme des Richtlinien textes dazu.

#### 7.4.1 *Die Nachweis-Richtlinie: administrative Überlastung, die Erste – Verspätung trotz geringen Anpassungsbedarfs*

Da das Recht auf einen schriftlichen Arbeitsvertrag in Luxemburg bereits seit 1989 gesetzlich vorgeschrieben war,<sup>263</sup> erforderte die Nachweis-Richtlinie in Luxemburg lediglich kleinere Anpassungen. Bei der Aushandlung der Richtlinie auf europäischer Ebene hatte die Luxemburger Regierung deshalb ein starkes Interesse daran, dass die anderen Länder ebenfalls wenigstens eine schriftliche Information der Arbeitnehmer einführten, wenn schon nicht das Recht auf einen Arbeitsvertrag (Interview Lux1: 768-789). Luxemburg gehörte zu den Förderern der Richtlinie im europäischen Verhandlungsprozess, die 1991 unter luxemburgischer Präsidentschaft verabschiedet wurde. Zu den luxemburgischen Sozialpartnern unterhielt die Regierung während der Verhandlung der Richtlinie formell *keine Kontakte* (Interview Lux1: 868-897). Es kann natürlich nicht ausgeschlossen werden, dass ein gewisser informeller Austausch (wie in Kapitel 7.3 beschrieben) auch über diese Richtlinie stattfand. Insgesamt entstand jedoch der Eindruck, als hätte die Richtlinie während der europäischen Verhandlungen keine besonders große Aufmerksamkeit bei den Sozialpartnern in Luxemburg erregt (vgl. Interviews Lux10: 860-876, Lux9: 419-458).

Änderungsbedarf erforderte die Richtlinie vor allem für die nähere Festlegung, welche Arbeitsbedingungen nun genau der schriftlichen Informationspflicht unterliegen. Hier wurde im Wesentlichen die Auflistung aus der Richtlinie (Art. 2) übernommen und in das bestehende Luxemburger Arbeitsvertragsgesetz (Kapitel 2, Art. 4) eingepasst. Neu war auch eine Ausdehnung der Rechte auf im Ausland tätige Arbeitnehmer sowie die schriftliche Informationspflicht über Änderungen im laufenden Arbeitsverhältnis. Der durch die Richtlinie hervorgerufene Anpassungsbedarf lässt sich insgesamt jedoch als gering einstufen, denn das Grundprinzip der Richtlinie war in Luxemburg bereits vorher existent. Auch können die durch die Richtlinie verursachten Kosten nicht als gravierend gelten. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Kosten für einen erhöhten administrativen Aufwand der Arbeitgeber, welche die bereits bestehenden Arbeitsverträge an die neuen Kriterien anpassen mussten. Dieser Aufwand wurde zwar von kleinen und mittleren Unternehmen beklagt, alles in allem wurde er von den Interviewpartnern jedoch als eher gering beziffert (Interview Lux1: 204-207; Lux8: 325-331).

---

<sup>263</sup> Loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, *Mémorial* A, No. 35, 5 juin 1989, 611.

Dementsprechend verlief der Umsetzungsprozess wenig kontrovers. Die Richtlinie wurde per Gesetzesänderung umgesetzt. Die Sozialpartner wurden in die Ausarbeitung des Änderungsentwurfs *gar nicht erst einbezogen* (Interview Lux1: 868-897). Auch während des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens, gab es keine politischen Konflikte. Die Berufskammern hatten nur wenige kleinere Anmerkungen zum Umsetzungsgesetz, waren jedoch im Wesentlichen mit dem Umsetzungsvorschlag der Regierung einverstanden.<sup>264</sup> Die Umsetzung wurde auch nicht mit anderen naheliegenden Reformen verknüpft. Eine Überimplementation, wenn man es überhaupt so nennen kann, fand nur in einem winzigen Punkt statt: Die neuen Luxemburger Bestimmungen gehen insofern über die Anforderungen der Nachweis-Richtlinie hinaus, als der Arbeitnehmer schriftlich über die Änderungen informiert werden muss, sobald diese wirksam werden. Die Richtlinie dagegen sieht die Information „umgehend, jedoch spätestens einen Monat nach dem Wirksamwerden der betreffenden Änderungen“ vor (Artikel 5, Absatz 1 der Richtlinie).

Es erstaunt daher besonders, dass die Richtlinie zwar korrekt, aber erst mit signifikanter Verspätung im Mai 1995 umgesetzt wurde – also etwa zwei Jahre nach Ende der Umsetzungsfrist. Diese Tatsache brachte Luxemburg daher im Juli/ August 1993 auch ein Fristsetzungsschreiben der Europäischen Kommission wegen Nicht-Notifizierung der Richtlinie ein. Die verzögerte Umsetzung lässt sich in diesem Fall eindeutig auf die oben bereits angedeuteten *administrativen Probleme*, insbesondere auf die *geringen personellen Kapazitäten* der Ministerialadministration in Luxemburg zurückführen.<sup>265</sup> Diese waren die Ursache dafür, dass das federführende Arbeitsministerium nicht rechtzeitig mit der Bearbeitung der Umsetzung<sup>266</sup> nachgekommen ist. Es klang im Interviewgespräch mit dem Ministerium jedoch auch durch, dass dabei Prioritäten und Dringlichkeiten mit eine gewisse Rolle spielen. Richtlinien, deren Grundprinzip bereits in der nationalen Gesetzgebung vorhanden ist, stehen etwas weiter unten auf der Liste der noch zu erledigenden europäischen Anforderungen:

---

<sup>264</sup> Vgl. Avis de la Chambre de Commerce et Avis de la Chambre des Métiers No. 3928 (1995); Interviews Lux1: 1000-1034; Lux10: 811-830.

<sup>265</sup> Dieser Verzögerungsgrund wurde in den Interviews deutlich bestätigt.

<sup>266</sup> Konkret hieß das: zu überprüfen, welche Anpassungen überhaupt notwendig sind und welches Umsetzungsinstrument angemessen ist; die Ausarbeitung eines Vorschlags für ein Umsetzungsgesetz; und schließlich – nachdem das parlamentarische Verfahren abgeschlossen war – die Notifizierung der Umsetzungsmaßnahmen über das Außenministerium an die Europäische Kommission.



Es lag an dem Arbeitsaufwand und dem sehr kleinen Ministerium mit einer sehr kleinen Verwaltung. Das ist ein Grund. Der zweite Grund ist, wenn Sie so wollen, aber das ist eigentlich keine Entschuldigung, dass das so lange gedauert hat: Eigentlich waren die Gesetze in sehr weiten Bereichen konform, so dass wir immer sagen konnten, wir haben schon ein Gesetz. Details natürlich sind vielleicht nicht konform, aber die groben Prinzipien. Es ist aber hauptsächlich der Arbeitsaufwand (Interview LUX1: 1000-1034).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der ausschlaggebende Faktor für die Verzögerung in diesem Fall *administrative Gründe* waren. Gleichzeitig ist die Umsetzung dieser Richtlinie ein Beispiel dafür, dass es auch bei geringem Misfit zu beachtlichen Umsetzungsproblemen kommen kann.

#### **7.4.2 Die Mutterschutz-Richtlinie: administrative Überlastung, die Zweite, verbunden mit Interpretationsproblemen und Versäumnissen der EU-Kommission**

Bei der Verhandlung der Mutterschutz-Richtlinie auf der europäischen Ebene gab es von Seiten der Luxemburger Regierung ebenfalls keine Einwände. Luxemburg stimmte der Richtlinie daher im Ministerrat zu. Für die Beteiligung der Sozialpartner gilt das gleiche wie für die Nachweis-Richtlinie: *keine oder insignifikante Einbindung*. Auch hier zog die Aushandlung der Richtlinie auf europäischer Ebene national kaum Aufmerksamkeit auf sich (Interviews Lux2: 509-520, Lux1: 836-849).

In Luxemburg gab es bereits vor der Umsetzung ein Mutterschutzgesetz aus dem Jahr 1975.<sup>267</sup> Es sah einen 16-wöchigen Mutterschutzurlaub bei vollem Lohnausgleich vor (International Labour Office 1994: 360-363). Dennoch waren eine Reihe von Anpassungen notwendig, um das Gesetz in Einklang mit der europäischen Richtlinie zu bringen. Diese betrafen nahezu alle Standards der Richtlinie: den Anwendungsbereich des Gesetzes, die schwangeren-spezifische Risikoevaluierung<sup>268</sup>, die Anpassung an die im Anhang der Richtlinie aufgeführten Listen mit gefährlichen Stoffen und Arbeitsbedingungen, die Freistellung von der Arbeit für Vorsorgeuntersuchungen, die Einführung

<sup>267</sup> Loi du 3 juillet 1975 concernant la protection de la maternité de la femme au travail, *Mémorial A*, No. 40, 10 juillet 1975, 808.

<sup>268</sup> Artikel 4 der Richtlinie sieht vor, dass für jede Tätigkeit, bei der ein besonderes Risiko einer Exposition gegenüber bestimmten in der Richtlinie aufgeführten gefährlichen Agenzien, Verfahren und Arbeitsbedingungen besteht, vom Arbeitgeber alle Risiken für Sicherheit und Gesundheit sowie alle Auswirkungen auf Schwangerschaft oder Stillzeit der Arbeitnehmerinnen evaluiert werden müssen, um im Anschluss daran entsprechende Schutzmaßnahmen treffen zu können.

eines ‚Gesundheitsschutzurlaubs‘<sup>269</sup>, eines obligatorischen Mutterschutzes sowie die Lockerung des Nachtarbeitsverbots für schwangere Arbeitnehmerinnen. Der Anpassungsbedarf ebenso wie die damit verbundenen Kosten lassen sich insgesamt auf einem mittleren Niveau anordnen. Die Arbeitgeber tragen v.a. die Belastungen für die Risikoevaluierung sowie für die Freistellung zu Vorsorgeuntersuchungen. Die Kosten im Falle eines ‚Gesundheitsschutzurlaubs‘ werden zwar von staatlicher Seite übernommen, für den Arbeitgeber ist dies jedoch ebenfalls mit Kosten für die Suche nach Ersatzkräften verbunden.

Die Umsetzung der Richtlinie fand in zwei Schritten per Gesetzesreform statt. Zunächst wurde 1998 das Mutterschutzgesetz von 1975 modifiziert.<sup>270</sup> Diese Umsetzung wurde von der Europäischen Kommission jedoch nicht akzeptiert. Zudem führte die Art und Weise, wie die Richtlinie im ersten Versuch umgesetzt wurde, zu Anwendungsproblemen des Gesetzes (Interviews Lux2: 49-327, 405-454, Lux10: 765-777). Daher wurden diese Mängel mit einer zweiten Gesetzesänderung im Jahr 2001 ‚nachgebessert‘.

Die Gesetzesvorlagen wurden auch in diesem Fall allein von den Ministerialbeamten ausgearbeitet und erst anschließend den Kammern zur Begutachtung vorgelegt (Sozialpartnereinbindung per *Konsultation*). Die Hauptzuständigkeit dafür lag zunächst beim Arbeitsministerium. Als 1995 das Frauenministerium (*Ministère de la Promotion Féminine*) gegründet wurde, übernahm man dort die Federführung. Da es sich um eine frauenspezifische Thematik handelte, wurde auch das *Comité du Travail Féminin* um eine Stellungnahme zum Gesetzesentwurf gebeten, das sich aus jeweils vier Repräsentanten von Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Frauenorganisationen sowie acht Regierungsvertretern zusammensetzt.<sup>271</sup> Des Weiteren haben einzelne Frauengruppen sowie die Interessenorganisationen des Krankenhaussektors, in dem besonders viele Frauen tätig sind, von sich aus die Initiative ergriffen und ihre Stellungnahmen an das Ministerium gelei-

---

<sup>269</sup> D.h. die Möglichkeit, sich während der Schwangerschaft von der Arbeit freistellen zu lassen, wenn der Arbeitsplatz Risiken für Mutter und Kind birgt und weder eine Ausschaltung dieser Risiken noch eine Versetzung an einen weniger belastenden Arbeitsplatz möglich ist (Art. 5 der Richtlinie).

<sup>270</sup> Loi du 7 juillet 1998 portant modification a) de la loi du 3 juillet 1975 concernant 1. la protection de la maternité de la femme au travail; 2. la modification de l'article 13 du code des assurances sociales modifiée par la loi du 2 mai 1974, b) de l'article 25 du code des assurances sociales, *Mémorial A*, No. 61, 11 août 1998, 1066-1068.

<sup>271</sup> Vgl. A-84/1127/RGD, Règlement Grand-ducal du 27 novembre 1984 portant création d'un comité du travail féminin, *Mémorial A*, No. 106, 12 décembre 1984, 1991-1995.

tet. Diese wurden an das Parlament weitergegeben und konnten somit Eingang in das Gesetzgebungsverfahren finden (Interview Lux2: 588-624).

Der erste Umsetzungsprozess verlief insgesamt ohne größere Kontroversen (Interviews Lux7: 640-654, Lux2: 666-687). Eine Verknüpfung der Umsetzung mit anderen Reformen fand nicht statt. Überimplementation gab es nur an einem kleineren Punkt. Hier wurde der Kündigungsschutz im Detail noch etwas weiter ausgebaut, als die Richtlinie es vorsieht. Dies geschah vor allem, um Probleme, die sich bereits zuvor in der Rechtsprechung gestellt hatten, auszuräumen und die Rechtslage klarzustellen (Interview Lux2: 49-327). Potenzieller Hauptbelastungspunkt der Richtlinie für die Arbeitgeber war die neu eingeführte Möglichkeit zur vollständigen Freistellung von der Arbeit während der Schwangerschaft. Vor der Richtlinie gab es in Luxemburg zwar die Regelung, dass man versuchen sollte, potenzielle Risiken zu mildern bzw. die Frau an eine andere Stelle zu versetzen. Falls dies nicht möglich war, konnte sie jedoch nicht beurlaubt werden. Es war lediglich vorgesehen, dass ihr Gehalt nicht gemindert werden durfte, auch wenn ihre Leistungsfähigkeit nachließ. Da jedoch der Staat bereit war, die Kosten für die künftig freigestellten Arbeitnehmerinnen zu übernehmen, konnten sich die Arbeitgeber damit arrangieren (Interview Lux2: 49-327).

Gewisse Diskussionen gab es ebenfalls beim Thema ‚obligatorischer Mutterschutz‘.<sup>272</sup> Hier gingen die Positionen selbst innerhalb der Frauenorganisationen auseinander, je nachdem, ob sie einer möglichst gleichberechtigten Teilnahme der Frauen am Arbeitsleben oder einem strikten Schutz von Mutter und Kind mehr Gewicht einräumten (Interview Lux2: 247-272). Die vorherige Regelung in Luxemburg sah 16 Wochen Mutterschutzurlaub vor, in denen die Frau jedoch auf Grundlage eines ärztlichen Attests weiterarbeiten konnte, wenn sie wollte. Die Richtlinie schreibt jedoch zwei Wochen obligatorischen Mutterschutz ohne jede Ausnahmemöglichkeit vor. Nach einigen Debatten entschied man sich schließlich dazu, kein Risiko einzugehen und die Ausnahmemöglichkeit für die gesamten 16 Wochen ganz zu streichen:

Da hat die Regierung gedacht, also wir übernehmen nicht die Verantwortung für eine Erhöhung der Frühgeburtenszahl, also wir bleiben da vorsichtig. Jetzt ist

---

<sup>272</sup> Neben einem 14-wöchigen Recht auf Mutterschutzurlaub schreibt Artikel 8 der Richtlinie vor, eine *obligatorische* Unterbrechung der Beschäftigung von mindestens zwei Wochen vor und/ oder nach der Geburt des Kindes einzuführen.

das sehr strikt, jetzt kann keine Frau mehr ein *certificat medical* bringen. (ebd.)<sup>273</sup>

Trotz des wenig kontroversen Gesetzgebungsverfahrens und zumindest nicht extrem hohen Anpassungsbedarfs wurde das erste Umsetzungsgesetz mit einer erheblichen Verspätung, etwa vier Jahre nach Ende der Umsetzungsfrist, verabschiedet. Die Europäische Kommission leitete daher ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nicht-Notifizierung/ Nicht-Umsetzung der Richtlinie gegen Luxemburg ein, das sogar bis zur Klage-Erhebung vor dem EuGH führte. Das Verfahren wurde jedoch eingestellt, bevor es zu einem Urteil kam, nachdem Luxemburg 1998 die Richtlinie schließlich doch umgesetzt hatte.<sup>274</sup> Da auch in diesem Fall politische Konflikte oder langwierige Kontroversen zwischen den Sozialpartnern als Ursache ausscheiden, kommen als Grund für diese lange Verzögerung abermals nur die *aus knappen Personalressourcen resultierende geringe administrative Effizienz und administrative Überlastung* Luxemburgs in Frage (vgl. auch Interview Lux1: 1000-1034).

Danach war das Umsetzungsverfahren jedoch noch nicht zu Ende. Nach diesem ersten Umsetzungsschritt wandte sich die Europäische Kommission erneut an Luxemburg – dieses Mal wegen *inkorrekt*er Umsetzung der Richtlinie.<sup>275</sup> Zum einen schrieben die luxemburgischen Rechtsvorschriften zwingend vor, dass nur schwangere Frauen, die auch dem Sozialversicherungssystem angehören, ein Anrecht auf Mutterschutzurlaub haben. Dies war aus der Sicht der Kommission eine unzulässige Einschränkung des Geltungsbereichs des Mutterschutzgesetzes. Zum anderen wurde das zu strikte Nachtarbeitsverbot für schwangere Arbeitnehmerinnen kritisiert. Die Regelung in Luxemburg sah vor, dass Arbeit für schwangere Frauen zwischen zehn Uhr abends und sechs Uhr morgens prinzipiell verboten war. Nur wenn es die schwangere Frau ausdrücklich wünschte,

---

<sup>273</sup> Davon abgesehen, gab es lediglich eine weitere, eher anekdotische Debatte: Bei einer solchen Umsetzung wurde “die Aufmerksamkeit wieder größer für die einzelnen Artikel, die sonst niemand mehr bemerkt hat. ... Im alten Gesetz von 1975 war bspw. das Verbot, eine Frau zu entlassen, wenn sie heiratete. Das hatte eigentlich mit Schwangerschaft nichts zu tun und klingt auch jetzt etwas veraltet. Da hatten wir hier im Ministerium eine Diskussion, ob man das in einem reformierten Gesetz über Schwangerschaft beibehalten sollte.” (Interview Lux2: 724-748). Interessanterweise entschloss man sich dann dazu, den Absatz beizubehalten: “Man weiß ja nie, ob man dann einen *back-lash* bekommt oder nicht. Es ist ja ganz nützlich, dass es so etwas gibt” (ebd.).

<sup>274</sup> Fristsetzungsschreiben vom 16.05.1995, mit Gründen versehene Stellungnahme vom 12.06.1996, Klageerhebung vor dem EuGH 1997, eingestellt im September 1998 nach der Notifizierung (vgl. Saggio 1998; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999b: 5).

<sup>275</sup> Mit Gründen versehene Stellungnahme vom 6. August 1999 (Commission des Communautés Européennes 1999).

konnte sie unter Vorlage eines ärztlichen Attests trotzdem weiterarbeiten (Interview Lux2: 247-272). Die Regelung der Richtlinie beruht gerade auf dem gegenteiligen Prinzip: Nachtarbeit ist prinzipiell möglich, unter Vorlage eines ärztlichen Attests kann die Frau sich jedoch zur Tagarbeit versetzen bzw. (falls dies nicht möglich ist) beurlauben lassen. Laut Europäischer Kommission geht die Luxemburger Regelung zu weit und birgt daher die Gefahr der Diskriminierung: „Cette prohibition du travail de nuit va beaucoup plus loin que l’obligation imposée aux Etats membres par l’article 7 de la directive ... la législation luxembourgeoise est donc susceptible de créer une discrimination à l’encontre des travailleurs féminins“ (Commission des Communautés Européennes 1999: 3). In ihrem 17. Jahresbericht zur Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, gibt die Kommission zudem an, Luxemburg habe die mit Gründen versehene Stellungnahme neben den o.g. Gründen auch deshalb erhalten, weil es keine Risiko-evaluierung eingeführt habe (Commission des Communautés Européennes 2001: 46).<sup>276</sup> Dies ist gleichzeitig der Grund für die oben bereits erwähnten Anwendungsprobleme des ersten Umsetzungsgesetzes.

Vor 1998 beruhte der Sicherheits- und Gesundheitsschutz schwangerer Arbeitnehmerinnen auf einer Liste mit Arbeiten, die diese nicht verrichten durften. Eine Gefahrenevaluation wurde nicht durchgeführt. Es bestand ein striktes Beschäftigungsverbot von Schwangeren in diesen Bereichen (Interview Lux2: 49-327). 1998 wurde diese Liste einfach um die beiden der in den Anhängen der Mutterschutz-Richtlinie angeführten Listen gefährlicher Tätigkeiten und Substanzen erweitert. Anstatt eine individuelle Gefahrenevaluation einzuführen, wurde die Beschäftigung von schwangeren Frauen für diese Bereiche ebenfalls komplett verboten. Das Problem dabei war jedoch, dass in der Richtlinie auch so weitgehende Faktoren aufgeführt sind wie „geistige und körperliche Ermüdung“ (Anhang 1):

Es gibt ja zwei Listen in der Direktive. Die eine für Frauen, für die man das Risiko abwägen muss, und eine andere Liste, die festlegt, in welchen Fällen überhaupt nicht ausgesetzt werden darf. Wir hatten, so klug wie wir waren, die beiden Listen zusammengeschmolzen und übernommen, ich glaube wir haben überhaupt nichts ausgelassen ... Wir haben gedacht im Sinne des Schutzes des ungeborenen Lebens und der Frau sagen wir einfach *interdiction formelle* überall, es soll keine Abwägung der Gefahren geben. Aber wir haben dabei die Tragweite solcher Begriffe wie diese *fatigue mentale et physique* nicht bedacht,

---

<sup>276</sup> Im der mir vorliegenden mit Gründen versehenen Stellungnahme der Europäischen Kommission vom August 1999 (vgl. Fußnote 275) wird dies allerdings nicht erwähnt.

weil wenn man es so nimmt, jeder Mensch wird müde bei der Arbeit, ob man schwanger ist oder nicht, und wenn man schwanger ist, ist man sowieso schon müde, dann kann ja eigentlich niemand mehr arbeiten, das geht zu weit, das schießt über das Ziel hinaus. (Interview Lux2: 49-327)

Die Folge davon, v.a. in Sektoren, in denen traditionell viele Frauen beschäftigt sind, waren zahlreiche Freistellungen, verbunden mit der Schwierigkeit, nicht genügend Ersatzkräfte finden zu können. Von Arbeitgeberseite wurden hier massive Probleme beklagt (Interviews Lux10: 509-536, Lux6: 239-266). Von Seiten des Frauenministeriums wurde dies etwas relativiert, hier fiel jedoch ins Gewicht, dass die strikten gesetzlichen Verbote Anwendungsprobleme für die mit den Freistellungen betrauten Arbeitsmediziner mit sich brachten:

Ich kann noch nicht einmal sagen, dass die Probleme so groß sind; nur wenn man das durchdenken würde bis zum Schluss, also in der Logik des Gesetzes von 98 bleiben würde, dann würde einfach keine Frau, die schwanger ist, mehr arbeiten dürfen. ... Auch sagen die Arbeitsmediziner selbst, ... sie hätten Schwierigkeiten, das Gesetz anzuwenden, sie sähen sich gezwungen, unabhängig vom Risiko, Frauen zu schützen, die sie eigentlich nicht als gefährdet ansehen. (Interview Lux2: 405-536)

Luxemburg führte also deshalb zunächst keine Risikoevaluierung ein, weil es über die Richtlinie hinausgegangen und vollständige Beschäftigungsverbote eingeführt hatte. Auf Grund der beschriebenen Anwendungsprobleme und der Mahnung der Europäischen Kommission wurde daraufhin erneut der Gesetzgebungsprozess in Gang gesetzt, um die drei genannten Punkte (Nachtarbeitsverbot, Geltungsbereich und Risikoevaluierung) zu korrigieren. Interessant ist, dass zwischen dem Ministerium und der Europäischen Kommission bereits vor den ersten Gesetzesänderungen informelle Kontakte bestanden. Zu diesem Zeitpunkt lag jedoch der vergleichende Bericht der Kommission über die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999b) noch nicht vor. Hätte die Kommission damals bereits die besonderen Problempunkte der Richtlinie überblickt (gerade die Falschumsetzung des Nachtarbeitsverbots kommt in mehreren Mitgliedstaaten vor), hätte sich diese 'zweite Runde' möglicherweise vermeiden lassen:

Weil wir zu spät dran waren, hatten wir inoffizielle Kontakte mit der EU-Kommission. Insbesondere bin ich einmal extra nach Brüssel gefahren, hab einen Beamten da getroffen, hab ihm das vorgelegt, diese Gesetzesvorlage von 1998. Und der hat mir dann gesagt, das wäre okay so. Und dann nachher kam dann dieses Verfahren, dass wir in zwei Punkten total danebenlagen. Wir haben

uns so bemühen wollen, es richtig zu machen. Wir haben die ganze Maschinerie der Legislative angekurbelt, unsere *chambres professionnelles* um ihre Stellungnahme angefragt, also viele Instanzen damit bemüht und geplagt und jetzt das Ganze noch einmal ankurbeln müssen. Das ist schon ein bisschen frustrierend.“ (Interview Lux2: 483-508)

Im zweiten Umsetzungsgang, in dem wiederum die Sozialpartner v.a. über die Kammern *konsultiert* wurden, war vor allem die Regelung des Nachtarbeitsverbots heftig umstritten. Allerdings gab es dabei selbst innerhalb der Gewerkschaften und Frauenverbänden keine einheitlichen Positionen. Die Gewerkschaftsseite war schließlich zumindest mehrheitlich der Ansicht, dass die durch die Europäische Kommission angemahnte Änderung, das Schutzniveau absenke:

Es gab schon eine sehr heftige Diskussion über diese Frage, ob das wirklich zu Diskriminierungen führen könnte, oder ob nicht umgekehrt die europäische Richtlinie die Schutzstandards senken würde. ... Wir waren der Meinung, dass unser Prinzip, eine schwangere Frau automatisch von der Nachtarbeit zu befreien, gut war und aufrechterhalten werden sollte. Wir waren dann dafür, dass Frauen, die trotzdem arbeiten wollen, das Recht bekommen und bloß über den Arbeitsmediziner nachgewiesen wird, dass sie keine Gefahr erleidet. Das, was jetzt auf Grund der europäischen Richtlinie geschah, ist, dass Frauen beim Arbeitsminister fragen müssen, ob sie nicht von der Nachtarbeit befreit werden. Und wir hatten eigentlich den umgekehrten Weg gewünscht. Wir sagen, dass besonders Frauen, die bspw. einfache Arbeiterinnen sind, Schwierigkeiten haben, wenn nicht von vornherein klar ist, dass sie im Prinzip freigestellt sind und bloß, wenn sie wollen, kein Problem besteht zu arbeiten. Wenn sie erst fragen müssen, dann fragen sie nicht. Das ist eigentlich das, was wir befürchten. Und dass damit der Schutzstandard de facto sinkt, auch wenn er im Gesetz noch immer steht. (Interview Lux7: 576-613)

Dennoch wurden die Änderungen wie von der Kommission gewünscht schließlich zum August 2001 angepasst. Auch die strikten Beschäftigungsverbote wurden wieder etwas gelockert, indem man ein System einführte, das ganz ähnlich dem der Richtlinie auf einer Kombination von Gefahrenevaluierung und kompletten Verboten besteht.<sup>277</sup>

Zusammenfassend rief die Mutterschutz-Richtlinie Anpassungsbedarf und Kosten auf einem mittleren Niveau in Luxemburg hervor. Die beträchtlichen Verzögerungen im ersten Umsetzungsschritt sind vor allem auf die bereits eingangs ausgeführten *administrativen Probleme* des kleinen Landes Luxemburg zurückzuführen. Die inkorrekte Umsetzung gründet sich auf mehrere Faktoren: eine gewisse *Unklarheit des Richtlinientext-*

---

<sup>277</sup> Loi du 1er août 2001 concernant la protection des travailleuses enceintes, accouchées et allaitantes, *Mémorial A*, No. 102, 2032-2038.

tes, gepaart mit *Unachtsamkeit auf Seiten der luxemburgischen Regierung sowie Versäumnissen der Europäischen Kommission*. Die Beschränkung des Geltungsbereichs auf sozialversicherte schwangere Frauen ist Luxemburg im ersten Umsetzungsprozess entgangen. Was die Nachtarbeit betrifft, war es keine von vornherein eindeutige Frage, ob ein auf den ersten Blick die Frau stärker schützendes Nachtarbeitsverbot für Schwangere ein Verstoß gegen europäisches Recht darstellt. Dieser Punkt führte in mehreren Mitgliedstaaten zu Problemen (vgl. bspw. auch die Fallstudien zur Mutterschutz-Richtlinie in Italien und Österreich). Umso gravierender ist es, dass dies von Seiten der Europäischen Kommission nicht rechtzeitig erkannt und informell die Zustimmung zum ersten Luxemburger Umsetzungsgesetz gegeben wurde. Auch die Probleme mit der Gefahrenevaluation und den im Anhang der Richtlinie aufgeführten Listen gefährlicher Tätigkeiten und Stoffe lassen sich zumindest teilweise auf Versäumnisse der Kommission zurückführen. Denn dort schaffte man es nicht, den Mitgliedstaaten rechtzeitig vor der Umsetzung die in Artikel 3.2 der Richtlinie zum besseren Verständnis der Gefahrenstofflisten vorgesehenen Leitlinien zukommen zu lassen. Diese wurden erst Ende des Jahre 2000 zugänglich gemacht (Commission of the European Communities 2000), nachdem der Umsetzungsprozess in den meisten Mitgliedstaaten bereits abgeschlossen war.<sup>278</sup> Auch hier waren administrative Faktoren für die erheblich verzögerte Umsetzung verantwortlich. Hinsichtlich der Korrektheit ist hervorzuheben, dass trotz der Einbindung der Sozialpartner weder die Transpositions- noch die Anwendungsmängel der Richtlinie nach dem ersten Umsetzungsgang verhindert werden konnten.

#### **7.4.3 Die Arbeitszeit-Richtlinie: administrative Überlastung, die Dritte – immense Verspätung und Inkorrektheit**

Auch diese Richtlinie wurde vom integrationsfreundlichen Luxemburg prinzipiell begrüßt. Allerdings war man über das Verhandlungsergebnis am Ende eher enttäuscht. Man hielt es auf Grund der zahlreichen Ausnahmestimmungen, über die von den generellen Standards der Richtlinie abgewichen werden kann, für zu schwach (Interview

---

<sup>278</sup> Dementsprechend lautete auch die Aussage eines im Herbst 2000 durchgeführten Interviews im Luxemburger Frauenministerium: „Es wird schon dringend erwartet, dass wir solche Leitlinien bekommen, zumal bei dieser *fatigue physique et mentale* sind die Arbeitsmediziner auch sehr darauf aus, Informationen und Richtlinien zu erhalten. Also wir würden diese sehr gerne weiterleiten, sobald sich da etwas tut“ (Interview Lux2: 49-327).



Lux1: 768-789). Dennoch stimmte die luxemburgische Regierung im Ministerrat für die Richtlinie (EIRR 1993a). In diesem wie in den beiden vorangegangenen Fällen gab es seitens der Regierung *keine signifikante Einbindung* der Sozialpartner in die Vorbereitung des europäischen Verhandlungsprozesses.

Als die Richtlinie in Luxemburg umgesetzt werden sollte, war die Regierung zunächst der Meinung, dass die vorhandene Arbeitszeitgesetzgebung<sup>279</sup> den Standards der Richtlinie bereits weitgehend entspreche. So lag die wöchentliche Höchstarbeitszeit in Luxemburg beispielsweise regulär bei 40 Stunden, die in Ausnahmefällen auf 44 bzw. höchstens 48 Stunden ausgedehnt werden konnte. Die einzige Anpassung, die von der Regierung vorgenommen wurde, war daher die Einführung einer Pausenregelung nach Art. 4 der Richtlinie. Dieser sieht vor, jedem Arbeitnehmer bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden eine Ruhepause (ohne nähere Angaben zur Dauer) zu gewähren. In Luxemburg wurde daraufhin eine halbstündige Pausenregelung eingeführt. Dies führte allerdings zu gewissen Problemen, da viele Tarifverträge andere Zeiten festlegen (beispielsweise 15 Minuten, dafür aber zwei Pausen). Möglicherweise wird die Länge der Pause daher noch einmal geändert, was aber keinen Einfluss auf die Übereinstimmung mit der Richtlinie hat (Interviews Lux10: 899-941, Lux1: 208-315). Die Anpassung der Pausenregelung fand 1999 im Rahmen der Umsetzung des Nationalen Aktionsplan (NAP) für Beschäftigung von 1998 statt (Interview Lux1: 208-315). Dessen Umsetzung wurde im *tripartistischen Koordinationsausschuss* zwischen Regierung und Sozialpartnern verhandelt. Die Pause war jedoch innerhalb des NAP-Prozesses lediglich ein winziger, fast technischer Nebenaspekt.<sup>280</sup> Ansonsten gab es keinen expliziten Umsetzungsprozess. Die Luxemburger Regierung entschied nach Abgleich der nationalen mit den europäischen Vorschriften, dass keine weiteren Anpassungen notwendig seien und dies der Europäischen Kommission notifiziert. Die Sozialpartner waren in diese Entscheidung nicht eingebunden, sondern wurden lediglich davon in Kenntnis gesetzt (Interview Lux1: 1000-1034).

---

<sup>279</sup> Die beiden Hauptgesetze sind: für Arbeiter: Loi du 9 décembre 1970 portant réduction et réglementation de la durée du travail des ouvriers occupés dans les secteurs public et privé de l'économie; für Angestellte: Loi modifiée du 7 juin 1937 ayant pour objet la réforme de la loi du 31 octobre 1919 portant règlement légal du louage de service des employés privés.

<sup>280</sup> Zu den Verhandlungen über den NAP 1998 vgl. auch das noch folgende Kapitel über die Umsetzung der Elternurlaubs-Richtlinie in Luxemburg sowie Feyereisen (1999c).

Die Umsetzung der Pausenregelung und Notifizierung der vorhandenen Regelungen und Umsetzungsmaßnahmen erfolgte erst mit erheblicher Verspätung von beinahe zweieinhalb Jahren. Die Europäische Kommission leitete daher gegen Luxemburg ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nicht-Notifizierung vor dem EuGH ein,<sup>281</sup> das jedoch eingestellt wurde, bevor es zu einem Urteil kam, da die Notifizierung inzwischen erfolgt war (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000c). Selbst in einem Fall, in dem nur so wenige Anpassungen vorgenommen wurden, wäre es also beinahe bis zu einer Verurteilung durch den EuGH gekommen. Der Grund für die Verspätung lässt sich auch hier in der schon in den vorangegangenen Kapiteln erläuterten Kombination aus *administrativer Überlastung* und *politischen Prioritäten* finden:

Gesetzestexte, die Richtlinien umsetzen, müssen ja auch notifiziert werden. Auch das nimmt leider relativ viel Zeit in Anspruch. Es ist, da meistens unsere Texte quasi konform sind oder waren, nicht immer unsere erste Priorität gewesen. (Interview Lux1: 1177-1256)

Die Gewerkschaften waren allerdings anderer Auffassung was die Konformität der luxemburgischen Regulierung mit der Richtlinie betrifft. In bestimmten Detailpunkten wie beispielsweise der täglichen Ruhezeit von 11 zusammenhängenden Stunden (Artikel 3 der Richtlinie) sahen sie durchaus weiteren Anpassungsbedarf (Interview Lux7: 386-426).<sup>282</sup> Auch die Europäische Kommission bemängelte in ihrem Umsetzungsbericht einige Detailspekte, von denen insbesondere die Nicht-Umsetzung der Arbeitszeitbegrenzungen für Nacharbeiter ins Gewicht fällt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000b: 24): „In Luxemburg gelten keine allgemeinen gesetzlichen Regelungen bezüglich der Nacharbeit. Sie unterliegt den normalen Arbeitszeitbestimmungen. In wenigen Fällen gibt es Sondervorschriften, die auf Jugendliche, schwangere Frauen und das Bäckereigewerbe Anwendung finden“. Diese normalen Bestimmungen

---

<sup>281</sup> Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Diegbert Alber vom 16. November 1999. Rechtsache C-48/99. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Großherzogtum Luxemburg.

<sup>282</sup> Von den Gewerkschaften wurde beklagt, dass diese Bestimmung nicht explizit im Luxemburger Gesetz aufgenommen ist. Die Regierung führte in ihren Notifikationsunterlagen an dieser Stelle die Begrenzung der täglichen *Arbeitszeit* auf 10 Stunden an. Faktisch, so könnte man aus dieser Sicht argumentieren, komme dieser einer Festschreibung der täglichen *Ruhezeit* von 11 Stunden gleich. Denn wenn man von 24 Stunden bis zu 10 arbeitet, bleibt auf jeden Fall eine Ruhezeit von 14 Stunden. Davon gibt es zwar wiederum Ausnahmemöglichkeiten, aber auch diese sind höchstens auf bis zu 12 Stunden täglicher Arbeitszeit begrenzt. Trotzdem muss man streng genommen den Gewerkschaften Recht geben, denn auch unter Berücksichtigung der genannten Begrenzungen, fehlt es der Luxemburger Regelung noch immer an der expliziten Umsetzung einer *zusammenhängenden* Ruhezeit, wie sie die Richtlinie vorschreibt.

begrenzen die Arbeitszeit, wie oben beschrieben, in der Regel auf 8 Stunden täglich. Es gibt jedoch Ausnahmen, unter denen bis zu 10 oder sogar 12 Stunden täglich erlaubt werden. Somit stehen diese Regeln beispielsweise nicht im Einklang mit Artikel 8, Absatz 2 der Richtlinie, der für Nacharbeit unter besonderen Gefahren ein *absolutes* Limit von 8 Stunden vorsieht. Zum Untersuchungszeitpunkt lagen noch keine genaueren Informationen darüber vor, ob die Europäische Kommission neue Schritte hinsichtlich der Luxemburger Umsetzung einleiten wird. Auch wenn Luxemburg wichtige Grundprinzipien der Richtlinie bereits erfüllt, so kann die Umsetzung derzeit<sup>283</sup> nicht als vollständig korrekt gelten.

Diese Richtlinie wurde also ebenfalls mit erheblicher Verspätung transponiert und notifiziert, obwohl nur geringer Anpassungsbedarf bestand. In diesem Fall wird besonders deutlich, dass die ausschlaggebende Verzögerung nicht etwa in der Phase der Aushandlung der Umsetzungsmaßnahmen im Parlament oder der *Tripartite* lag, sondern davor – auf Seiten des zuständigen Ministeriums. Denn die Richtlinie ist auf der europäischen Ebene im November 1993 verabschiedet worden und bis zum ersten Fristsetzungsschreiben der Kommission im Mai 1997 – also über drei Jahre lang – war auf der Luxemburger Seite zunächst gar nichts passiert. Man hatte noch nicht einmal vollständig festgestellt, inwiefern die nationalen Regelungen der Richtlinie nun exakt entsprechen, der Kommission wurde lediglich in einem Antwortschreiben mitgeteilt, dass „der größte Teil“ der Luxemburger Gesetzgebung bereits im Einklang mit der Richtlinie stehe. Erst im März 1998 war die luxemburgische Regierung soweit, der Kommission zu berichten, dass lediglich die Pausenregelung nicht im Einklang sei. Sie erbat daher weitere sechs Monate, um die tatsächliche Umsetzung durchzuführen, was schließlich bis zum 12. Februar 1999 geschah.<sup>284</sup>

Die Rolle der Sozialpartner war in diesem Fall sehr begrenzt (*keine oder insignifikant*). Denn die Regierung entschied quasi autonom, dass bis auf die Pause keine explizite Umsetzung der Richtlinie – etwa in Form einer umfassenden Änderung des Arbeitszeitgesetzes – notwendig sei. Die Pausenregelung wurde zwar im den Rahmen des NAP 1998 aufgenommen, dessen Umsetzung *tripartistisch* zwischen Regierung und Sozialpartnern verhandelt wurde. Die Pause war jedoch innerhalb der NAP-Umsetzung *über-*

---

<sup>283</sup> Stand Ende des Jahres 2002.

<sup>284</sup> Diese Angaben gehen aus den Schlussanträgen des Generalanwalts Diegbert Alber vom 16. November 1999 hervor, vgl. Fußnote 281.

*haupt kein* Diskussionsthema.<sup>285</sup> Sie wurde wohl lediglich aus pragmatischen Gründen in dasselbe Reformgesetz gepackt und ‚durchgewunken‘. Dies sieht man nicht zuletzt daran, dass trotz der tripartistischen Aushandlung die oben beschriebenen Anwendungsprobleme nicht vorab erkannt worden waren und die Regelung nun noch einmal angepasst werden muss.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass erneut administrative Gründe die Hauptursache für die verzögerte Umsetzung waren und dass die Sozialpartner eine untergeordnete Rolle spielten. Sie waren weder in die Ausarbeitung noch Entscheidung über die Umsetzung der Richtlinie signifikant eingebunden<sup>286</sup>. Was die mangelnde Korrektheit betrifft, lässt sich vermuten, dass die Luxemburger Regierung aus Zeitdruck- und Überlastungsgründen die noch fehlenden Anpassungen entweder nicht sehen konnte oder nicht sehen wollte. Die Interviews offenbarten eine Haltung, wonach Luxemburg bereits prinzipiell ein gutes Arbeitszeitgesetz habe und die Detailanpassungen an die Richtlinie nicht erste Priorität seien (vgl. etwa das oben angeführte Zitat). Ein interessanter Neben aspekt des Falls ist, dass auch die tripartistische Einbindung der Sozialpartner – wie hier in die Umsetzung der Pausenregelung – nicht zwingend vor Anwendungsproblemen schützt, wenn es um kleinere Aspekte geht, denen keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

#### ***7.4.4 Die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie: administrative Überlastung, die Vierte, verbunden mit Koordinationsproblemen***

Als die Richtlinie auf der europäischen Ebene diskutiert wurde, wurde diese von der Luxemburger Regierung begrüßt:

Im Jugendschutz hatten wir überhaupt kein Problem, das war die logische Folge der Rahmenrichtlinie Sicherheit und Gesundheit. Die Verstärkung des Verbots von Kinderarbeit war für uns die logische Folge der Evolution, auch bei der ILO und UNO usw. (Interview Lux1: 768-789)

---

<sup>285</sup> Vgl. dazu die Verweise in Fußnote 280.

<sup>286</sup> Die Einbindung in die Umsetzung der Pausenregelung ist dabei wie oben erläutert ein Spezialfall (NAP-Prozess).

Bedauert wurde lediglich die Haltungen der Briten und Dänen, die in einzelnen Punkten unbedingt an ihren nationalen Besonderheiten festhalten wollten.<sup>287</sup> Bei der Abstimmung im Ministerrat stimmte Luxemburg daher für die Richtlinie. Die Einbindung der Sozialpartner war auch in diesem Fall *keine oder insignifikant*.

Bei dieser prinzipiellen Zustimmung zur Rechtsmaterie Jugendschutz müsste es eigentlich erstaunen, dass die Umsetzung der Richtlinie in Luxemburg bis zur Verurteilung des Landes vor dem EuGH wegen Nicht-Umsetzung innerhalb der vorgesehenen Frist führte.<sup>288</sup> Doch es lässt sich erahnen, dass sich nach drei verzögerten Umsetzungen durchaus eine vierte aus ähnlichen (administrativen) Gründen in die Länge ziehen kann. Die Umsetzung dieser Richtlinie gehört mit zu den Fällen der längsten Verzögerung im gesamten 15-Länder-Sample. Die Umsetzungsfrist für diese Richtlinie endete am 22. Juni 1996, die Umsetzung erfolgte korrekt, jedoch erst nach etwa fünf Jahren im März 2001<sup>289</sup>.

Auch in diesem Fall lag dies nicht an den durch die Richtlinie hervorgerufenen Anpassungen an sich. Im Gegenteil, der Anpassungsbedarf und die damit verbundenen Kosten lassen sich als relativ gering einstufen. Es gab in Luxemburg bereits vor der Richtlinie ein Jugendschutzgesetz aus dem Jahr 1969. Im Bereich der Sicherheits- und Gesundheitsschutzbestimmungen war ein Teil der Anpassungen schon im Zuge der Umsetzung der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG zum Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz vorgenommen worden. Es existierten also beispielsweise bereits gewisse Verfahren zur Evaluation von Gefahren am Arbeitsplatz oder Gesundheitsuntersuchungen. Mit der Reform des Jugendarbeitsgesetzes wurden die Bestimmungen für Jugendliche jedoch noch verstärkt, die im 1969er Gesetz vorgesehenen Beschäftigungsverbote wurden ebenfalls an die Richtlinie angepasst (Interview Lux1: 360-515). Was die Arbeits- und Ruhezeiten betrifft, so bestand schon weitgehend Einklang zwischen der europäi-

---

<sup>287</sup> „Ich weiß, dass die Dänen sich dafür eingesetzt haben, dass auch Jugendliche unter 15 Jahren wie früher jeden Samstag acht Stunden Erdbeeren ernten dürfen. Also ... das hat uns ein bisschen aufgeregt, denn das tut dem Rücken der Kleinen ja auch nicht so gut, aber das war so ein nationales Problem da. Die Briten haben gesagt, wenn unsere Schüler um 5 Uhr die Zeitungen austragen, dann schadet das überhaupt nichts, wir haben das auch alle getan und es hat nicht geschadet. Das waren so punktuelle nationale Probleme.“ (Interview Lux1: 791-834)

<sup>288</sup> Urteil des Gerichtshofes (Fünfte Kammer) vom 16. Dezember 1999. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Großherzogtum Luxemburg. Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Richtlinie 94/33/EG – Nicht-Umsetzung innerhalb der vorgeschriebenen Frist. Rechtssache C-47/99. Sammlung der Rechtsprechung 1999, Seite I-8999.

<sup>289</sup> Mit dem Loi du 23 mars 2001 concernant la protection des jeunes travailleurs, *Mémorial A*, No. 40, 9 avril 2001, 908-918.

schen und der Luxemburger Regelung. Lediglich die wöchentliche Ruhezeit wurde von 44 auf 48 Stunden ausgeweitet. Die insgesamt aus diesen Anpassungen resultierenden Kosten wurden von den Interviewpartnern als gering eingeschätzt (Interviews Lux8: 325-331, Lux1: 517-524).

Wie konnte nun die immense Verspätung zustande kommen? Politische Interessenkonflikte oder starker Widerstand der Sozialpartner spielten in diesem Fall nicht die ausschlaggebende Rolle. Zwar wurde *im parlamentarischen Verfahren* über einige Teilaspekte wie etwa Ausnahmeregelungen für Bäckereibetriebe, Strafsanktionen oder Überstunden mit den Sozialpartnern diskutiert. Zudem wurde die Frage erörtert, wie man mit Auszubildenden in diesem Kontext umgehen sollte (Interviews Lux10: 576-599; 751-763, Lux 8: 378-458).<sup>290</sup> Dies nahm jedoch keinen außergewöhnlich langen Zeitraum in Anspruch. Signifikante Überimplementation<sup>291</sup> oder eine Verknüpfung mit anderen Reformen fanden nicht statt. Die eigentliche Ursache lag bereits *davor*, nämlich bei der Vorbereitung des Gesetzesvorschlags durch die Luxemburger Ministerialadministration. Denn auch in diesem Fall ist die meiste Zeit verstrichen, bevor überhaupt ein erster Umsetzungsvorschlag von Seiten des federführenden Ministeriums vorlag. Die Sozialpartner waren in dieser Phase formell noch gar nicht eingebunden, sondern wurden lediglich informell informiert. Sie konnten erst später im parlamentarischen Begutachtungsverfahren offiziell Stellung beziehen (Interview Lux1: 868-897, 939-960). Auch hier lag die Verschleppung des Umsetzungsverfahrens einerseits an der für Luxemburg typischen administrativen Überlastung kombiniert mit der Priorität für ‚dringende Fälle‘, in denen größerer Handlungsbedarf besteht (Interview Lux1: 1000-1034, wie bereits für die vorangegangenen Fälle beschrieben). Hinzu kam bei dieser Richtlinie ebenfalls, dass man extra eine *interministerielle Arbeitsgruppe* einrichtete, um über die komplexe Materie zu beraten (Interview Lux1: 868-897). Dieses wurde von der Luxemburger Regierung gegenüber der Europäischen Kommission explizit als Verzögerungsgrund vorgebracht.<sup>292</sup> Denn auch wenn der Anpassungsbedarf nicht hoch ist, so erfordert es bei ei-

---

<sup>290</sup> In den anderen Länderstudien zu dieser Richtlinie spielte dies ebenfalls eine wichtige Rolle, beispielsweise in Italien oder Österreich.

<sup>291</sup> Diese betraf lediglich kleinere Details. So wurde bspw. im parlamentarischen Verfahren darauf hingewirkt, dass die Informationen über die Ergebnisse der Gefahrenevaluierung, die dem Jugendlichen und dessen Erziehungsberechtigten laut Artikel 6, Absatz 3 der Richtlinie zustehen, *schriftlich* erfolgen müssen. Die Richtlinie gibt über die Art des Informierens keine nähere Auskunft (Interview Lux1: 360-511).

<sup>292</sup> Vgl. Urteil des Gerichtshofes (Fünfte Kammer) vom 16. Dezember 1999 ... (s. Fußnote 288).

ner solchen Richtlinie doch einigen Aufwand, bereits vorhandene oft sehr technische Detailregelungen über den Einsatz von Kindern und Jugendlichen an bestimmten Maschinen oder Ausnahmeregelungen für Arbeitszeiten in bestimmten Sektoren etc. mit den ebenfalls komplexen Vorgaben der Richtlinie abzugleichen. Die Jugendschutz-Richtlinie ist zudem in einem Zwischenbereich angesiedelt, der sowohl klassisch arbeitsrechtliche (wie etwa Arbeits- und Ruhezeiten) als auch Gesundheitsschutzaspekte (bspw. Verbote, mit bestimmten gefährlichen Substanzen zu arbeiten) umfasst. Sie berührt damit den Kompetenzbereich mehrerer Ministerien, in diesem Fall konkret des Arbeits-, des Gesundheits- sowie des Familien- und Jugendministeriums.

Zusammenfassend gelten hier ähnliche Schlussfolgerungen wie in den vorangegangenen Fällen: Trotz geringem Misfit gab es eine sehr starke Verzögerung durch administrative Überlastung (hier verstärkt durch interministerielle Koordinationserfordernisse). Die Sozialpartnereinbindung in die Ausarbeitung der Richtlinie war *insignifikant*, bei der Umsetzung wurden sie vor allem über das Begutachtungsverfahren der Kammern *konsultiert*. Dabei gab es zwar gewisse Diskussionspunkte, jedoch nicht in einem Maße, das zu erheblichen Verzögerungen geführt hätte.

#### ***7.4.5 Die Elternurlaubs-Richtlinie: nahezu pünktliche Umsetzung und Experiment mit neuem Sozialpartnerverfahren***

Diese Richtlinie ist insofern von besonderem Interesse als sie über das einleitend erläuterte ‚Sozialpartnerverfahren‘ ausgearbeitet wurde. Vor der europäischen Richtlinie gab es in Luxemburg keinen Elternurlaub im engeren Sinn. Im Privatsektor gab es zwar seit 1988 für Mütter die Möglichkeit, im Anschluss an den Mutterschutz die Tätigkeit zu unterbrechen und während dieser Zeit vom Staat Erziehungsgeld zu beanspruchen. In einem Zeitraum bis zu einem Jahr war der Arbeitgeber dann verpflichtet, sie bei der Wiedereinstellung bevorzugt zu berücksichtigen. Einen Rechtsanspruch auf die Rückkehr zum selben oder einem ähnlichen Arbeitsplatz gab es jedoch nicht (EIRR 1995: 21). Für im Privatsektor beschäftigte Väter gab es sogar noch weniger Möglichkeiten, sich der Kinderbetreuung zu widmen. Ihnen stand lediglich das Recht zu, bei der Geburt des Kindes zwei Tage frei zu nehmen. Faktisch hatte es in Luxemburg zwar auch wenige Ausnahmefälle gegeben, in denen der Vater im Anschluss daran das Erziehungsgeld zugesprochen bekam. Die rechtliche Regelung an sich betraf jedoch nur die Mütter (Inter-

view Lux11: 169:357). Im öffentlichen Sektor gab es für Väter und Mütter das Recht auf zwei Jahre unbezahlten Elterurlaub (International Labour Office 1994: 360-361). Doch auch hier war das Recht auf Wiedereinstellung abhängig von vorhandenen Vakanzen, so dass man eventuelle Verzögerungen in Kauf nehmen musste, bis wieder eine Stelle frei wurde (EIRR 1995: 21).

Im Unterschied zur Richtlinie gab es in Luxemburg für weite Teile der Arbeitnehmerschaft noch keine rechtliche Gleichbehandlung von Müttern und Vätern. Zudem war der Erziehungsurlaub häufig mit dem Risiko verbunden, hinterher nicht mehr ohne weiteres in den Beruf zurückkehren zu können. Deshalb wird Luxemburg auch zu den Ländern gezählt, die vor der Richtlinie noch keinen Elternurlaub im eigentlichen Sinn und damit signifikanten Anpassungsbedarf hatten. Hinzu kommt, dass der so genannte „Urlaub aus Gründen höherer Gewalt“ in der Form, wie die Richtlinie (Absatz 3 der Rahmenvereinbarung) ihn vorsieht, in Luxemburg noch nicht existierte. Auch hier mussten also ergänzende Anpassungen vorgenommen werden.<sup>293</sup>

Obwohl eine europäische Elternurlaubs-Richtlinie, wie sie bereits 1983 von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wurde (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1983), in Luxemburg signifikante Anpassungen erwarten ließ, stand die Luxemburger Regierung dem Projekt nicht entgegen. In Gegenteil, es lässt sich vermuten, dass die Richtlinie der Regierung willkommenen Rückenwind bot, um die Einführung eines Elternurlaubs bei den luxemburgischen Arbeitgebern durchzusetzen. Die europäischen Regierungsverhandlungen scheiterten jedoch immer wieder am britischen Widerstand.<sup>294</sup> Nachdem auch ein letzter Versuch, Großbritannien mit ins Boot zu holen, wäh-

---

<sup>293</sup> Vor der Richtlinie gab es zwar bereits tarifvertragliche Regelungen in diesem Bereich, in Reaktion auf die Richtlinie wurden diese jedoch für alle Arbeitnehmer verbindlich gesetzlich ergänzt (Feyereisen 1999a).

<sup>294</sup> Für eine detaillierte Schilderung der europäischen Verhandlungen zur Elternurlaubs-Richtlinie vgl. etwa Falkner (1998: 114-128) oder Hartenberger (2001: 105-112). Bei letzterer entsteht allerdings der Eindruck, als hätte neben Großbritannien auch Luxemburg während der belgischen Präsidentschaft 1993 gegen die Richtlinie opponiert und sich gar geweigert, seine Gesetzgebung auf Grund der Richtlinie anzupassen (Hartenberger 2001: 107). Diese Annahme beruht möglicherweise auf einem Dokument der Ratspräsidentschaft (Ministerrat 1993b: 9), in dem es zunächst hieß: „Le Luxembourg n’entend pas modifier sa législation en matière de congé parental suite à l’adoption de la présente directive“. Zu diesem Dokument gab es jedoch ein Corrigendum (Ministerrat 1993a: 1), in dem die Haltung Luxemburgs wie folgt klargestellt wird: „Le Luxembourg n’entend pas procéder à une modification de sa législation en matière de congé parental qui aurait pour effet la régression du niveau de protection des travailleurs par rapport à la situation existante à la date de l’adoption de la présente directive“. Dies ist also eher als eine Kritik am niedrigen Niveau der Richtlinie zu verstehen. Denn prinzipiell wurde die Richtlinie von Seiten der luxemburgischen Regierung unterstützt (Interview Lux11: 77-102, 774-830).



rend der belgischen Präsidentschaft 1993 fehlgeschlagen war, entschloss sich die Europäische Kommission schließlich, auf das Maastrichter Sozialprotokoll zurückzugreifen, um das britische Veto zu umgehen.<sup>295</sup> So kam es zur ersten EU-Richtlinie auf der Grundlage eines Abkommens zwischen den europäischen Sozialpartnern.

Für die luxemburgischen Arbeitgeber, die durch den Industriellenverband FEDIL in UNICE vertreten waren, war es zunächst sehr schwer, sich zu einem Einverständnis mit den europäischen Sozialpartnerverhandlungen durchzuringen (Interview Lux10: 95-159). Die Tatsache, dass beinahe in allen anderen EU-Mitgliedstaaten bereits Elternurlaub existierte, erzeugte jedoch erheblichen Druck. Man war sich bewusst, dass die Einführung von Elternurlaub sich über kurz oder lang auch in Luxemburg nicht mehr vermeiden lassen würde. Vor diesem Hintergrund entschied man sich dann für das kleinere Übel: an der Ausgestaltung der Richtlinie selbst mitzuwirken anstatt dies dem Ministerrat zu überlassen.<sup>296</sup> Schließlich war es dann auch tatsächlich so, dass die Luxemburger Arbeitgeber mit dem Endergebnis der europäischen Verhandlungen – dem individuellen Rechtsanspruch auf drei Monate unbezahlten Elternurlaub – keine allzu großen Probleme hatten. Erst die *großzügige Überimplementation* der Richtlinie im Umsetzungsprozess rief massive Widerstände hervor, die nur in Form eines *Koppelgeschäfts* aufgelöst werden konnten (Interview Lux10: 95-159). Von Seiten der luxemburgischen Gewerkschaften wurden sowohl die europäischen Verhandlungen<sup>297</sup> als auch die Richtlinie begrüßt und unterstützt (Interviews Lux7: 159-202; Lux8: 73-123).

Der Umsetzungsprozess in Luxemburg ist sowohl in *prozeduraler* als auch in *inhaltlicher* Hinsicht interessant. Da es sich bei der Elternurlaubsrichtlinie um eine ‚EU-Sozialpartnerrichtlinie‘ handelte, entschloss sich die luxemburgische Regierung auch im Umsetzungsprozess zu einem besonderen Verfahren der Sozialpartnereinbindung. 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

---

<sup>295</sup> Großbritannien hatte zu diesem Zeitpunkt de facto ein Opt-out für die Bestimmungen des Maastrichter Sozialabkommens.

<sup>296</sup> “Mit der Direktive selbst, da waren wir als Land auch in Zugzwang und mussten uns dem ergeben. ... Wir konnten das nicht mehr als einziges Land nicht einführen, ich glaube, das war mit ein Grund, dass wir mit in diese Verhandlungen gegangen sind und um eben Schlimmeres abzuwehren.” (Interview Lux10: 161-243)

<sup>297</sup> Diese wurden als Chance betrachtet, die europäischen Sozialpartnerverhandlungen zu etablieren.

laufenden Gesetzgebungsverfahren. In besonders wichtigen Bereichen kann es auch einmal zu *tripartistischer Konzertierung* kommen, dies ist aber selten der Fall (Interview Lux10: 161-243)<sup>298</sup>. Für die Umsetzung der Elternurlaubs-Richtlinie nahm man nun jedoch den Kollektivvertragscharakter der Richtlinie zum Anlass, den Sozialpartnern noch mehr Einfluss zu gewähren und auch das nationale Umsetzungsverfahren *nach dem europäischen Muster auf ein eigenständiges Abkommen* zwischen den größten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen gründen zu wollen. Das Ministerium legte also zunächst keinen eigenen Vorschlag vor oder verhandelte in der Dreierunde gemeinsam mit den Sozialpartnern, sondern überließ es den Sozialpartnern selbst, sich untereinander auf eine Regelung zu einigen. Es ist den Sozialpartnern jedoch sehr schwer gefallen, zu diesem Thema eine Einigung zu erzielen:

Da muss man sagen, Elternurlaub war in der Hinsicht – das muss man der Regierung gutschreiben – ein Versuch, die Sozialpartner total mit einzuschalten. Da hat also die Regierung am Anfang nichts von sich selbst vorgeschlagen, sondern sie hat den Sozialpartnern gesagt: Macht ihr etwas daraus. Und daraus ist dann nichts geworden, aber überhaupt nichts. ... Es war das erste Mal, dass die Regierung wirklich gesagt hat: Gut, das überlassen wir jetzt ganz euch, also setzt ihr jetzt die Regeln fest. ... Da hat natürlich jeder versucht, sich irgendwie zu positionieren und das Maximum herauszuschlagen. (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 hätte ermöglichen können, 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, z.B. 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)

---

<sup>298</sup> Beispielsweise bei der Umsetzung der europäischen Betriebsräte-Richtlinie 94/45/EG wurde die Umsetzung ebenfalls in der *Tripartite* verhandelt (Feyereisen 2001b).

Nach diesem Scheitern verknüpfte man die Umsetzung mit den Verhandlungen über den Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung 1998, sodass die Vorlage für die luxemburgische Elternurlaubsgesetzgebung schließlich im tripartistischen Koordinationssausschuss 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.

Das Ergebnis der Verhandlungen zwischen Regierung und Sozialpartnern im *tripartistischen Koordinationssausschuss* und dem anschließenden Gesetzgebungsverfahren gestaltete sich schließlich wie folgt: Die vorher existierenden Regelungen zum Erziehungsurlaub wurden beibehalten. Zusätzlich wurden neue Elternurlaubsregelungen eingeführt, so dass die Familien nun wählen können, auf welche Art sie sich der Kinderbetreuung widmen möchten. Die Einführung des Elternurlaubs wurde im Zusammenhang mit dem NAP als eine besondere Beschäftigungsmaßnahme betrachtet (und von der Regierung in den Verhandlungen mit den Sozialpartnern auch so gerechtfertigt). Das Ziel dabei war, die Arbeitnehmer während des Elternurlaubs durch Arbeitsuchende zu ersetzen und damit zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Daher wurde nicht nur ein drei- sondern gleich ein sechsmonatiger Elternurlaub eingeführt, der noch dazu (mit etwa 1490 Euro pro Monat aus der Kindergeldkasse) sehr gut bezahlt wird (Interview LUX11: 570-634).<sup>299</sup>

Der Weg zu diesem Ergebnis war jedoch nicht einfach. Die Arbeitgeber waren dagegen, bei der Umsetzung so weit über die Richtlinie hinaus zu gehen (Interview Lux6: 143-187). Sie wollten nur das Minimum von drei Monaten einführen und, obwohl die Finan-

---

<sup>299</sup> Die gute Bezahlung sollte den Anreiz schaffen, dass sich möglichst viele Familien Elternurlaub leisten können. Außerdem sollte der Betrag nicht hinter dem bereits existierenden Erziehungsgeld zurückstehen, das insgesamt gesehen in der gleichen Höhe liegt – wenn auch verteilt auf 24 statt sechs Monate (Interview Lux7: 432-460). Mit dem sechsmonatigen Elternurlaub, der von einem Elternteil zudem gleich im Anschluss an den Mutterschutz genommen werden muss, sollte ein Zeitraum geschaffen werden, der dem Arbeitgeber während dieser Zeit Neueinstellungen ermöglicht. Bisher blieb die beschäftigungspolitische Wirkung dieser Maßnahme jedoch eher schwach (Feyereisen 2001c). Auch soll das Gesetz (Loi du 12 février 1999 portant création d’un congé parental et d’un congé pour raisons familiales, *Mémorial* A, No. 13 du 23 février 1999, 209) vor dem 31. Juli 2003 noch einmal evaluiert werden. Es besteht theoretisch die Möglichkeit, dass der Elternurlaub dann von sechs wieder auf drei Monate verkürzt wird, was jedoch nicht als wahrscheinlich gilt (Interviews Lux11: 466-480, Lux7: 520-574).

zierung des Elternurlaubs von staatlicher Seite gewährleistet wird, sah man die hohe Unterstützung als äußerst problematisch an. Da diese sogar über dem gesetzlichen Mindestlohn liegt, befürchtete man, die Anreize, in Elternurlaub zu gehen, und damit auch die Probleme für die Unternehmen, Ersatz zu finden, würden zu groß (Interview Lux6: 143-187, 537-544). Die Gewerkschaften waren, was den Elternurlaub angeht, im Großen und Ganzen sehr zufrieden: „Da haben wir eigentlich fast mehr erreicht als wir wollten.“ (Interview Lux7: 520-574). Allerdings kann man dieses Ergebnis nicht losgelöst vom Gesamtpaket des NAP betrachten. Die Verabschiedung des NAP 1998 war insgesamt ein sehr kontroverser Prozess. Selbst nach der Einigung im tripartistischen Koordinationsausschuss wurde das Gesetz im parlamentarischen Verfahren mehrmals ergänzt. Auch der Staatsrat (der wie beschrieben in Luxemburg jedoch nur ein suspensives Vetorecht im Gesetzesverfahren besitzt) meldete zwischenzeitlich massive Bedenken gegen das Gesetz an. So konnte das Gesetz dann nicht, wie ursprünglich geplant, zum 1. Januar, sondern erst zum 1. März 1999 in Kraft treten. Neben dem Elternurlaub betraf die Hauptkontroverse vor allem Aspekte der Arbeitszeitflexibilisierung (Feyereisen 1999b). Zumindest aus Sicht der Arbeitgeber kam es hierbei zu einer Art Koppelgeschäft: Die im Kontext der beschäftigungspolitischen Leitlinien von den Arbeitgebern geforderte Arbeitszeitflexibilisierung wurde den Gewerkschaften durch Einlenken hinsichtlich des Elternurlaubs abgerungen (Interviews Lux6: 575-592; Lux10: 833-858).<sup>300</sup>

Interessanterweise gelang es Luxemburg, trotz des beträchtlichen Anpassungsbedarfs und noch dazu komplexen Umsetzungsverhandlungen (inklusive gescheitertem Versuch einer autonomen Aushandlung durch die Sozialpartner und Verknüpfung mit dem NAP

---

<sup>300</sup> Von Gewerkschaftsseite sah man dies allerdings nuancierter: „In der *Tripartite* von 1999 wurde der Elternurlaub eingeführt und wir haben eine gewisse Flexibilität in den Arbeitszeiten erlaubt. Wir Gewerkschaften haben zu einem kleinen Rahmen Flexibilität ‚ja‘ gesagt unter der Bedingung, dass es im Rahmen von Kollektivverträgen offen sein müsste, Arbeitszeitreduzierung auszuhandeln. Wir haben das in diesem Kontext gesehen. Und die Arbeitgeberverbände sagen ganz einfach, ihr habt ja den Elternurlaub bekommen für die Flexibilität. Und durch diese Aussage, die ist ganz gravierend, stehen wir vor einem großen Clinch hier in Luxemburg“ (Interview Lux 8: 460-479). „Das wurde so dargestellt seitens der Arbeitgeber, wir akzeptieren das aber nicht. Und über die Flexibilität gibt es ja noch immer Konflikte hier im Lande ... Wir haben immer ‚Flexibilität gegen Arbeitszeitverkürzung‘ gefordert und da müssen wir leider feststellen, dass wir uns damit bisher noch nicht durchgesetzt haben. Aber wir sehen keinen Zusammenhang mit dem Elternurlaub, in dem Paket standen auch noch viele andere Sachen. Es gab Beihilfen und steuerliche Maßnahmen für Betriebe, es gab Bereiche, die mit Bildung und Ausbildung zu tun haben, und so etwas da als Deal darzustellen, das stimmt in dem Sinne nicht.“ (Interview Lux7: 662-665)

1998), *vergleichsweise pünktlich*, allerdings *nicht vollständig korrekt*<sup>301</sup> umzusetzen. Das Umsetzungsgesetz trat im März 1999 in Kraft. Die offizielle Umsetzungsfrist endete am 3.6.1998. Die Richtlinie beinhaltet jedoch die Möglichkeit, “bei besonderen Schwierigkeiten oder im Fall einer Durchführung im Weg eines Tarifvertrags” die Umsetzungsfrist um ein Jahr zu verlängern (Artikel 2 der Richtlinie). Diese Verlängerung muss man explizit bei der Europäischen Kommission beantragen. Obwohl sich eine solche Verlängerung in diesem Fall problemlos hätte rechtfertigen lassen, versäumte Luxemburg dies offensichtlich. Denn es handelte sich im August 1998 ein Fristsetzungsschreiben und im Februar 1999 sogar eine mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission wegen Nicht-Notifizierung der Richtlinie ein. Dennoch kann man es als Besonderheit hervorheben, dass Luxemburg die Umsetzung immerhin noch im Rahmen dieser besonderen Frist bzw. ‘schon’ neun Monate nach Ende der offiziellen Umsetzungsfrist gelungen ist. Denn wie die vorangegangenen Fälle gezeigt haben, gehört Luxemburg sehr häufig zu den Mitgliedstaaten mit noch stärker verspäteter Umsetzung.

Obwohl das Umsetzungsgesetz zusammen mit den Sozialpartnern ausgehandelt wurde, konnte auch in diesem Fall nicht gänzlich verhindert werden, dass sich nachträglich gewisse Anwendungsprobleme ergaben, was die Bestimmungen für Grenzgänger zeigen. Denn Luxemburg ist nicht nur der EU-Mitgliedstaat mit dem höchsten Ausländeranteil (etwa 36 Prozent), sondern hat auch einen sehr hohen Anteil an Grenzgängern, die bspw. in Luxemburg arbeiten, aber in Frankreich oder Deutschland wohnen. Für diese bestünden in der jetzigen Regulierungsform noch gewisse Lücken, was die Anrechnung von bereits erhaltenem Elternurlaubsgeld im Ausland betrifft (Interview Lux11: 570-634).

Zusammenfassend ist dieser Fall in mehrfacher Hinsicht erstaunlich und interessant. Die Elternurlaubs-Richtlinie war die einzige Richtlinie, die in Luxemburg großen Anpassungsbedarf hervorrief, aber auch die einzige, die weitgehend pünktlich umgesetzt wurde. Der entscheidende Faktor für die leichte Verzögerung waren hier die Sozialpartner, nicht die Administration. Der Fall passt dabei sehr gut in die eingangs vorgestellten Annahmen. Die Sozialpartner handelten die Richtlinie selbst mit aus und hatten daher bei

---

<sup>301</sup> So gilt das luxemburgische Umsetzungsgesetz nur für Kinder, die nach dem 31.12.1998 geboren sind (Artikel 19 des Gesetzes). Ein solches cut-off date wurde von der Europäischen Kommission gegenüber Irland und Großbritannien ausdrücklich bemängelt und daraufhin von den beiden Ländern abgeschafft. Zur Umsetzung der Elternurlaubs-Richtlinie in Großbritannien und Irland vgl. Treib (2004: Kapitel 6.5 und 7.5). Gegenüber Luxemburg wurden jedoch noch keine diesbezüglichen Schritte eingeleitet.

der Umsetzung mit den Vorgaben der Richtlinie (im Wesentlichen drei Monate unbezahlten Elternurlaub) keine Probleme. Diskussionen entstanden in diesem Fall vor allem durch die signifikante Überimplementation (sechs Monate sehr gut bezahlter Elternurlaub). Diese Konfliktpunkte konnten letztlich nur durch einen *package deal* gelöst werden.

Des Weiteren ist dies ein bemerkenswerter Fall bezüglich der Forschungsfrage 1 dieser Arbeit: Denn die Tatsache, dass es sich bei der Elternurlaubs-Richtlinie um eine ‚Sozialpartnerrichtlinie‘ handelte, ist hier nicht ohne Wirkung auf die nationale Einbindung der Sozialpartner geblieben. Man unternahm zumindest den Versuch, die Richtlinie – entgegen der nationalen Tradition – nach genau demselben Muster der Sozialpartnereinbindung (*ergänzende Gesetzgebung*) umzusetzen. Als dies u.a. an rechtlichen Hindernissen scheiterte, wurde das Umsetzungsgesetz immerhin in Form *tripartistischer Konzertierung* ausgehandelt, anstatt – wie es sonst mit großer Wahrscheinlichkeit der Fall gewesen wäre – die Sozialpartner ‚lediglich‘ zu *konsultieren*. Trotz intensiver Sozialpartnereinbindung konnten auch hier gewisse Probleme mit der Anwendung des Gesetzes nicht verhindert werden.

#### **7.4.6 Die Teilzeitarbeits-Richtlinie: administrative Überlastung, die Fünfte – verspätete Notifizierung ohne Umsetzungsprozess**

Parallel zu den EU-Verhandlungen wurde in Luxemburg schon seit Anfang der 1980er Jahre um ein Teilzeitgesetz gerungen. Heftiger Streitpunkt war dabei u.a. die Regelung von Überstunden für Teilzeitarbeitnehmer. Hinzu kam, dass man der europäischen Richtlinie mit der nationalen Gesetzgebung nicht vorgreifen wollte. Als Anfang der 1990er Jahre noch immer keine europäische Einigung in Sicht war (vgl. etwa Falkner 1998: 131), wurde 1993 in Luxemburg schließlich ein neues Teilzeit-Gesetz verabschiedet. (EIRR 1993b: 31).<sup>302</sup> Man versuchte dabei, die auf der europäischen Ebene vorliegenden Richtlinienentwürfe so gut es ging einzubeziehen (Interview Lux1: 1000-1034). Allerdings war zu diesem Zeitpunkt noch nicht klar, wie die Richtlinie (so man überhaupt mit einem Zustandekommen rechnen konnte), genau aussehen würde. Als die Richtlinie schließlich doch über das Verfahren des Sozialabkommens durch die europäi-

---

<sup>302</sup> Loi du 26 février 1993 concernant le travail volontaire à temps partiel, *Mémorial A*, No. 15, 5 mars 1993, 272.

schen Sozialpartner ausgehandelt wurde, hatte die Luxemburger Regierung jedenfalls keine Einwände dagegen, allenfalls war man ein wenig enttäuscht über den geringen Inhalt (Interview Lux1: 836-849).

Die Luxemburger Arbeitgeber begrüßten die Richtlinie und erhofften sich davon Anstöße, die als zu starr angesehene Luxemburger Teilzeitgesetzgebung von 1993 stärker zu flexibilisieren. Dies bezog sich beispielsweise auf die Möglichkeit von Teilzeitarbeitnehmern, Überstunden machen zu können (Interview Lux10: 95-159). Die Gewerkschaftsseite war gespalten. Der OGB-L stand der europäischen Regulierung positiv gegenüber, hier betrachtete man die arbeitsrechtlichen Richtlinien generell als nützliches Instrument, um Sozialdumping zu vermeiden (Interview Lux7: 159-202). Der LCGB befürchtete die Richtlinie würde zu viele Möglichkeiten eröffnen, Teilzeitarbeit weiter zu flexibilisieren (etwa durch die darin enthaltene Empfehlung, Hindernisse für Teilzeitarbeit regelmäßig zu überprüfen und abzubauen, vgl. Paragraph 5, Abschnitt 1a der Rahmenvereinbarung). Im Luxemburger Gesetz von 1993 wird Teilzeitarbeit explizit als auf der *freiwilligen* Entscheidung des Arbeitnehmers beruhend ausgewiesen.<sup>303</sup> Die Richtlinie, so die Befürchtung des LCGB, könnte dagegen die Wirkung haben, dass Teilzeitarbeit den Arbeitnehmern aufgedrängt wird. Daher stimmte der Gewerkschaftsbund im Exekutivkomitee des EGB gegen die Richtlinie (Interviews Lux7: 159-202, Lux8: 73-123).

Als es an die Umsetzung der Richtlinie in Luxemburg ging, kam die Regierung zu dem Schluss, dass das 1993er Gesetz ausreiche, um die Anforderungen abzudecken. Der zentrale Standard der Richtlinie, das Nicht-Diskriminierungsprinzip für Teilzeitarbeitende, war darin bereits enthalten.<sup>304</sup> Diese Entscheidung spielte sich, gegen den Willen von Arbeitgebern und Gewerkschaften, rein auf ministerieller Ebene ab. Die Gewerkschaften befürworteten anstelle eines allgemeinen Nicht-Diskriminierungsverbotes weitere Konkretisierungen der luxemburgischen Gesetzgebung:

Wir sind der Meinung, dass in verschiedenen Bereichen Diskriminierungen für Teilzeitarbeitende bestehen ..., dass die nicht berücksichtigt sind. Die These der Regierung ist, dass das nicht notwendig ist, da wir eine allgemeine Antidiskriminierungsklausel irgendwo stehen haben. Und wir sagen: Gut, die steht dann vielleicht da, aber dann muss man immer klagen, um Recht zu bekommen und

---

<sup>303</sup> Vgl. Fußnote 302: Loi concernant le travail *volontaire* à temps partiel ....

<sup>304</sup> Vgl. Art. 7 des o.g. Gesetzes.

wir verlagen, dass das klar in das Teilzeitarbeitsgesetz eingeschrieben wird. (Interview Lux7: 386-426)

Von Gewerkschaftsseite wurde sogar eine gemeinsame Stellungnahme in den *Tripartistischen Koordinationsausschuss* eingebracht, um eine Diskussion über die Umsetzung zu erreichen (Interview Lux7: 386-426). Die Arbeitgeber hätten die Richtlinie dagegen gerne zum Anlass genommen, die Diskussion über eine Flexibilisierung von Teilzeitarbeit noch einmal zu eröffnen (Interview Lux10: 357-368). Auch von dieser Seite wurde beklagt: „Bei Teilzeit haben wir das Problem, dass niemand mit uns darüber diskutieren will“ (Interview Lux10: 811-830). Entgegen den Wünschen der Sozialpartner ist die Regierung jedoch bei ihrer Position geblieben, dass keine gesetzlichen Umsetzungsmaßnahmen notwendig seien.<sup>305</sup> Obwohl im luxemburgischen Gesetzestext eine kleinere Inkonsistenz zur Richtlinie bezüglich der Definition eines vergleichbaren Vollzeitarbeitnehmers besteht, wurde dies so auch der Europäischen Kommission am 25. Mai 2000 notifiziert und bisher hat sie es akzeptiert: Im Interimsbericht der Kommission sind zumindest noch keine gegenteiligen Anmerkungen zu finden (Commission des Communautés Européennes 2002b).

Zusammenfassend bewirkte die Tatsache, dass es sich bei der Teilzeit-Richtlinie um eine ‚EU-Sozialpartnerrichtlinie‘ handelte, keine besondere Einbeziehung der Sozialpartner in den Umsetzungsprozess. Dies hatte den einfachen Grund, dass die Regierung Anpassungen nicht für notwendig hielt und es damit auch keinen Umsetzungsprozess gab. Dass der LCGB bei der Aushandlung der Richtlinie im EGB überstimmt worden war, konnte so bei der Umsetzung keine Wirkung entfalten. Die Notifikation der (nicht notwendigen) Umsetzungsmaßnahmen gegenüber der Kommission erfolgte etwa vier Monate nach Ende der Umsetzungsfrist. Daran lässt sich erneut belegen, dass die These von der administrativen Überlastung Luxemburgs zutrifft, denn selbst ohne einen zu

---

<sup>305</sup> Allerdings kam die Regierung insbesondere den Arbeitgebern insofern entgegen, als man im Zusammenhang mit der Umsetzung des Nationalen Aktionsplan (NAP) für Beschäftigung 1998 das Thema Teilzeitarbeit noch einmal im *Tripartistischen Koordinationsausschuss* aufgriff und einige Reformen durchführte (vgl. loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d’action national pour l’emploi 1998, *Mémorial A*, No. 13, 23 février 1999, 190-218). Da es aus Sicht der Regierung in Luxemburg im internationalen Vergleich einen nicht allzu großen Anteil an Teilzeitarbeitnehmern gibt (im Jahre 2000 lag die Quote bei 13 Prozent, OECD 2001: 198-199), entschloss man sich zu Maßnahmen, die eine Erhöhung des Angebots an Teilzeitstellen fördern sollen. Zu diesem Zweck führte man beispielsweise für die wöchentliche Höchstarbeitszeit eine Referenzperiode von vier Wochen in Kollektivverträgen auch für Teilzeitarbeitnehmer ein (Interview Lux12a). Mit der Umsetzung der Richtlinie hatte dies jedoch nicht mehr direkt zu tun.



bewältigenden Umsetzungsprozess und ohne Aushandlung eines neuen Gesetzes erfolgte die Notifikation mit Verspätung.

## 7.5 Resümee: Sozialpartner und arbeitsrechtliche Richtlinien in Luxemburg

Wie die Überblickstabelle zeigt, ergab sich bei der Umsetzung der Richtlinien in Luxemburg ein eindeutiges Muster, das in vier<sup>306</sup> von sechs Fällen die *administrativen Probleme* des Landes bestätigt. Dies führte zu zahlreichen Umsetzungsproblemen und Vertragsverletzungsverfahren<sup>307</sup>, obwohl der Anpassungsbedarf in diesen Fällen von *keinem* bis höchstens *mittel* reichte. Dabei kam es zu immensen Verspätungen, die etwa zwischen zwei und fünf Jahren lagen. Besonders überraschend ist in diesem Fall die Elternurlaubs-Richtlinie, die trotz großem Anpassungsbedarf bedeutend schneller umgesetzt wurde als Richtlinien mit kleinerem Misfit. Die langen Verzögerungen beruhten in Luxemburg häufig auf einer Kombination von administrativer Überlastung und politischen Prioritäten. Unter den Bedingungen knapper (Personal-)Ressourcen steht administratives Handeln häufig unter dem Imperativ „Wichtiges zuerst“. Daher erscheint es plausibel, dass Richtlinien in Bereichen, in denen bereits nationale Regelungen vorhanden sind, weniger Priorität genießen als die Einführung neuer Regeln (Interview LUX1: 1000-1034). Im Fall der Elternurlaubs-Richtlinie kann man also argumentieren, dass die Umsetzung trotz der intensiven Debatten gerade *auf Grund* der Höhe des Anpassungsbedarfs relativ pünktlich war. Damit erhielt die Reform eine gewisse politische Wichtigkeit und Priorität.

---

<sup>306</sup> Eigentlich sogar in fünf Fällen. Bei der Teilzeit-Richtlinie war Luxemburg zwar bereits im Einklang, so dass daraus keine Compliance-Probleme entstanden. Die administrative Überlastung führte jedoch zu einer verspäteten Notifizierung.

<sup>307</sup> Gegen Luxemburg ist bezüglich der hier untersuchten Richtlinien viermal ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH eröffnet worden, einmal (im Fall der Jugendarbeitsschutz-Richtlinie) wurde es verurteilt. Das Land gehört damit neben Italien und Frankreich zu den Spitzenreitern der EU-Verstoßverfahren im hier ausgewählten Richtliniensample (ausführlich dazu Hartlapp 2005: Kapitel 6).

Tabelle 10: Die Umsetzungsprozesse in Luxemburg

Richtlinie und Umsetzungsfrist	91/533 Nachweis 30.6.1993	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)	23	44,5	27	57	9	kein Umsetzungsprozess
Korrektheit	ja	nein	im Wesentlichen	ja	nein	im Wesentlichen
Anwendungsprobleme bekannt?	nein	ja	ja	nein	ja	kein Umsetzungsprozess
SozPa-Einbindung in die EU-Entscheidungsvorbereitung	keine oder insignifikant	keine oder insignifikant	keine oder insignifikant	keine oder insignifikant	Sozialpartnerrichtlinie	Sozialpartnerrichtlinie
SozPa-Einbindung in die Umsetzung	Konsultation	Konsultation	keine oder insignifikant	Konsultation	Konzertierung	kein Umsetzungsprozess
Anpassungsbedarf	gering	mittel	gering	gering	groß	gering
andere relevante Faktoren	admin. Überlastung	admin. Überlastung; Interpretationsprobleme	admin. Überlastung	admin. Überlastung	-	kein Umsetzungsprozess

Was die Veränderung der Sozialpartnerbeziehungen betrifft, so kann man festhalten, dass mit der teilweisen Verlagerung der sozialpolitischen Regulierung auf die europäische Ebene für die Interessengruppen einerseits ein gewisser Einflussverlust zu beobachten ist. Denn im Gegensatz zu nationalen Gesetzesprojekten, in denen die Kammern und großen Verbände häufig vorab konsultiert werden, ist dies bei der EU-Entscheidungsvorbereitung in der Regel nicht der Fall (Interview Lux1: 868-897).<sup>308</sup> Es ließen sich jedoch Anzeichen dafür finden, dass längerfristig eine Art Ausgleich für die Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene stattfinden wird, beispielsweise indem der Wirtschafts- und Sozialrat systematisch bezüglich der EU-

<sup>308</sup> Die Möglichkeit der nationalen Verbände, über UNICE oder den EGB Einfluss auf den europäischen Verhandlungsprozess zu nehmen, kann nur als eine Teilkompensation dafür betrachtet werden. Die Einflussnahme auf ein nationales Gesetzgebungsprojekt kann viel unmittelbarer stattfinden als wenn sich beispielsweise der Luxemburger Industriellenverband erst innerhalb von UNICE durchsetzen muss, um so auf die Richtlinien-Vorschläge der Europäischen Kommission einwirken zu können.

---

Entscheidungsvorbereitung konsultiert wird. Besonders interessant ist jedoch der Fall der Elternurlaubs-Richtlinie. Hier entfaltete das europäische Muster der Aushandlung von Sozialpartnerabkommen im Bereich arbeitsrechtlicher Regulierung *Vorbildwirkung* für die nationale Ebene.

Ob dies nur ein besonderer Einzelfall war, lässt sich auf Grundlage der hier untersuchten nicht klären, da bei der Teilzeit-Richtlinie, die ebenfalls auf einem Sozialpartnerabkommen beruht, kein Umsetzungsprozess stattfand. Die Interviewpartner hielten es jedoch nicht für ausgeschlossen, dass das Thema Sozialpartnerverhandlungen als Grundlage für die Umsetzung von Richtlinien bei der nächsten Reform der Kollektivvertragsgesetzgebung, noch einmal zur Sprache kommen könnte (Interviews LUX7: 204-258, LUX1: 903-917). Ob dies tatsächlich in die gesetzliche Verankerung eines neuen Verfahrens umschlägt und Luxemburg dadurch einen Qualitätssprung von *Konsultation* oder *Konzertierung* hin zu *ergänzender Gesetzgebung* durchläuft, war zum Abschluss der Untersuchung noch nicht absehbar. Dennoch sind die „weichen“ europäischen Anreize zu stärkerer Sozialpartnereinbindung in diesem Fall nicht ohne Wirkung geblieben, sie führten zumindest zum Experiment mit einem neuen Modell der Sozialpartnereinbindung.

## 8 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 pro-europäisches, integrationsfreundliches Mitgliedsland. Im Verlauf der 1990er Jahre vollbrachte Italien einen finanzpolitischen Kraftakt, um 1999 die dritte Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zu erreichen. Dies gelang – zur Überraschung vieler – tatsächlich. Dem entgegen steht die schlechte Performanz, die Italien bei der Erfüllung von EU-Recht an den Tag legt. Italien war über die Periode von 1972 bis 2000 absolut betrachtet der Mitgliedstaat mit den meisten europäischen Vertragsverletzungsverfahren (Commission Européenne 2001: 126). Diese relativ konstant negative Bilanz für Italien bezüglich der europäischen Rechtsbefolgung weckte bereits das Interesse verschiedener Studien (z.B. 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 an den hohen parlamentarischen Reformhürden sowie der Uneinigkeit des rechten und linken politischen Lagers über die grundsätzliche Ausrichtung dieser Reformen stets.<sup>309</sup> Italien gehört zu den EU-Mitgliedstaaten mit einer Reihe gewichtiger interner Probleme, die viele nicht zuletzt im politischen System Italiens nach dem Zweiten Weltkrieg<sup>310</sup> 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 Bundeskanz-

---

<sup>309</sup> So fordern Politiker des rechten Parteienspektrums bspw. einen semi-präsidentiellen Umbau des parlamentarischen Systems, Parteien am linken Rande treten dagegen für einen starken Premierminister ein.

<sup>310</sup> Die bis heute gültige Verfassung stammt vom 1.1.1948.

ler 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 weitergehenden 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 bzw. 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 (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 dazu 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 Kor-

ruptionsskandale 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. Nach den Skandalen um die vormals staatstragenden Parteien und Persönlichkeiten gab es zwischen 1992 und 1994 zunächst die so genannten ‚Halb-Techniker‘- oder ‚Technikerregierungen‘ Giuliano Amatos und Carlo Azeglio Ciampis. Insbesondere mit Ciampi wurde zum ersten Mal ein parteiloser Ministerpräsident ernannt, dem man eine größere Distanz zu den skandalerschütterten etablierten Parteien zuschrieb. Neben diesem Rückgriff auf ‚unbefleckte Techniker‘ wurden mit der Implosion der alten, im Zentrum angesiedelten Parteien auch die lange Jahre von der Regierungsmacht ausgeschlossenen Extrempole des Parteiensystems auf beiden Seiten (sowohl die kommunistische Linke als auch das extreme rechte Lager) wieder ‚hoffähig‘ und an der Regierungsmacht beteiligt. So wurde die 1994er Wahl von Silvio Berlusconi *Forza Italia* (FI) in Koalition mit der separatistischen *Lega Nord* (LN) und der postfaschistischen *Alleanza Nazionale* (AN) gewonnen. Auf Grund von Streitigkeiten insbesondere zwischen FI und LN scheiterte diese erste Regierung Berlusconi jedoch und wurde durch eine weitere Technikerregierung unter Lamberto Dini abgelöst.

Im Mai 1996 kam unter Romano Prodi dann erstmals eine Koalition der Linken und der linken Mitte an die Regierung, welche durch die ‚Neugegründete Kommunistische Partei‘ (*Rifondazione Comunista*, RC)<sup>311</sup> parlamentarische Unterstützung erhielt. Unzufrieden mit dem sozialpolitischen Kurs provozierte letztere 1998 allerdings eine Krise und zwang die Regierung Prodi damit zum Rücktritt. Daraufhin folgten zwischen Oktober 1998 und April 2000 zwei Mitte-links-Kabinette unter Massimo D'Alema – bis dahin Parteichef des PDS (*Partito Democratico della Sinistra*), der Nachfolgepartei der

---

<sup>311</sup> Ein linker Splitter der ehemaligen Kommunistischen Partei (*Partito Comunista Italiano*, PCI).

Kommunistischen Partei (PCI), d.h. ein Mann ‚mit kommunistischer Vergangenheit‘. Damit war das jahrzehntelange Tabu einer Beteiligung der Kommunisten an der Regierungsmacht in Italien endgültig gebrochen und nunmehr Relikt des Kalten Krieges. Nachdem die *Forza Italia* bei den Europawahlen 1999 als stärkste Partei hervorging, musste D'Alema allerdings auf Grund des wachsenden Drucks kleinerer Parteien der (linken) Mitte zurücktreten und in veränderter Zusammensetzung eine neue Regierung bilden.<sup>312</sup> Die Niederlage der Koalitionsparteien bei den Regionalwahlen im April 2000 führte zu D'Alemas erneutem und endgültigem Rücktritt. In der Zeit bis zu den Wahlen im Juni 2001 regierte noch einmal der parteilose Giuliano Amato. Bei diesen Wahlen im Sommer 2001 konnten sich die Mitte-links-Parteien des so genannten Ölbaumbündnisses (*Ulivo*) nicht mehr durchsetzen. Seitdem wird Italien zum zweiten Mal von einer Rechtsregierung unter Silvio Berlusconi regiert.

Die ursprüngliche Verfassung Italiens von 1948 ist zentralistisch angelegt mit im Wesentlichen ausführenden und administrativen Kompetenzen und gibt den Regionen, Provinzen und Kommunen nur wenig Autonomie und finanziellen Ressourcen. 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 weitgehenden Vorschlag zur föderalen Umgestaltung 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

---

<sup>312</sup> Eine Auflistung und ausführlichere Erläuterung der Koalitionspartner findet sich in Trautmann (2003: 564-565).

aufgeteilt. Den Regionen wird dabei explizit die Kompetenz für alle Gegenstände zugesprochen, die nicht ausdrücklich der zentralen Ebene vorbehalten sind (ebd., NZZ 2001b).

### **8.1 Verfahren der Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien**

Im Verlauf der langjährigen EU-Mitgliedschaft Italiens haben die Verfahren der Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien 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 dagegen Abhilfe zu schaffen, wurde auf der Grundlage des *legge Fabbri*<sup>313</sup> und *legge La Pergola*<sup>314</sup> 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

---

<sup>313</sup> Legge 16 aprile 1987, n. 183, *Gazzetta Ufficiale* n. 109 del 13 maggio 1987, suppl. ord.

<sup>314</sup> Legge 9 marzo 1989, n. 86, *Gazzetta Ufficiale* n. 86 del 10 marzo 1989.



werden. Häufig ist dies noch nicht der eigentliche Umsetzungsrechtsakt,<sup>315</sup> sondern 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 eigentlich 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 Abgeordnetenkammer 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

---

<sup>315</sup> Prinzipiell kann ein *legge comunitaria* vier Arten von Maßnahmen beinhalten: Artikel, die Richtlinien in nationales Recht inkorporieren oder nicht-konforme 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).

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 In-Kraft-Treten 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.<sup>316</sup> Es wurde zwar eine ganze Reihe neuer Institutionen geschaffen (bspw. der Interministerielle Ausschuss für Ökonomische Vorausschau/ CIPE<sup>317</sup> 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).

## **8.2 Die Sozialpartner im italienischen Politikprozess**

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

---

<sup>316</sup> 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).

<sup>317</sup> *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.*

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 (*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*), die der Kommunistischen Partei (PCI) nahe stand, die katholische CISL (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro*), die gute Verbindungen zur *Democrazia Cristiana* pflegte, sowie UIL (*Unione Italiana del Lavoro*), die mit dem *Partito Socialdemocratico Italiano* (PSDI) und dem *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). Art. 39 der italienischen Verfassung, der die Koalitionsfreiheit garantiert, sieht zwar die Möglichkeit vor, per einfachem Gesetz weitere Konkretisierungen vorzunehmen, bspw. 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 bspw. möglich, Kollektivverträge per *Erga-omnes*-Wirkung auf alle Arbeitnehmer auszudehnen (Biagi 1998: 103). Die Gewerkschaften haben sich bisher den Vorgaben des Art. 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 1970er 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 abgeschlossen, angefangen mit dem historischen Kompromiss von 1992, in dem alle drei Gewerkschaften der Abschaffung der *scala mobile* – ein automatischer, an die Inflation gekoppelter 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, bspw. 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 seit dem 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).

### 8.3 Einbindung der Sozialpartner in die Vorbereitung und Umsetzung europäischer Richtlinien

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, ggf. 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 jüngst 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 wird und inwiefern die Arbeitgeber- und Gewerkschaftsorganisationen tatsächlich systematisch und rechtzeitig zu europäischen Projekten 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 (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“ (*Pat-*

*to di Natale*),<sup>318</sup> 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 bspw. 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. ebd.: 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 sozio-ökonomischen 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 Konzertationsverfahren 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 Sozialpartnerabkommen 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, wäh-

---

<sup>318</sup> *Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione.*

rend der Gesetzesvorschlag im italienischen Parlament noch abgewandelt werden kann. 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 ließ diese Praxis wieder nach. Im Sozialpakt von 1998 wurde es (bezogen auf alle Felder, die für die Sozialpartner von Belang sind) für nationale Gesetze *und für die Umsetzung von Richtlinien* formal festgeschrieben.

*Tabelle 11: Italien auf einen Blick*

<i>Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen der Richtlinienvorbereitung und Umsetzung</i>	
Durchschnittliche Zahl der Vetospieler im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess der 1990er Jahre	5,8 (parteipolitisch)
Zahl der Regierungswechsel in den 1990er Jahren	9
Besondere administrative Probleme bekannt?	Ja (v.a. Koordinationsprobleme)
Einbindung des Parlaments in die EU-Entscheidungsvorbereitung	Schwach
Vorherrschendes Umsetzungsinstrument im arbeitsrechtlichen Bereich	Zweistufig: <i>legge comunitaria</i> plus Regierungsdekret ( <i>decreto legislativo</i> )
<i>Die Sozialpartner in Italien</i>	
Vorherrschende Form der Einbindung in die <i>nationale</i> arbeitsrechtliche Regulierung	Konsultation
Vorherrschende Form der Einbindung in die <i>Umsetzung arbeitsrechtlicher Richtlinien</i>	bis 1998: Konsultation nach 1998: tripartistische Konzertierung (aber nur auf dem Papier)
Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in die <i>EU-Entscheidungsvorbereitung</i>	Keine oder insignifikant

#### **8.4 Die Umsetzung der Richtlinien in Italien**

Um die besonderen Charakteristika der Richtlinienumsetzung in Italien aufzuzeigen wurden vier Fallbeispiele ausgewählt. Die Mutterschutz-Richtlinie 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 Arbeitszeit-Richtlinie 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 vorübergehende 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 scheitert.

#### **8.4.1 Die Nachweis-Richtlinie: administrative Probleme verursachen starke Verzögerung**

Sowohl während der EU-Verhandlungen als auch im Umsetzungsprozess rief die Nachweis-Richtlinie in Italien nicht besonders viel Aufmerksamkeit hervor. Von Regierungsseite wurde die Richtlinie als eine Maßnahme wahrgenommen, die Italien keine besonderen Anpassungsschwierigkeiten bereiten würde. Das Prinzip einer schriftlichen Information über die Arbeitsbedingungen war zwar noch nicht mit allen in der Richtlinie vorgegebenen Details und auch nicht für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einheitlich gesetzlich geregelt. Es gab jedoch bereits gesetzliche Vorschriften über schriftliche Arbeitsverträge aus den 1980er Jahren und in der Praxis war die schriftliche Festlegung von Arbeitsbedingungen weit verbreitet:

About the contracts of employment we didn't have big problems, because in Italy we had even before the Directive a lot of guarantees for employees and so all the things that the Directive fixes were in our law and in our practice; for us it was absolutely common that employers even before gave written papers with the duties and all the conditions. We thought it was quite easy implementing this. (Interview I6: 289-293)

Von Regierungsseite wurde die Richtlinie sogar als eine Chance begrüßt, die bestehenden gesetzlichen Regelungen zu ordnen und zu vereinheitlichen (Interview I4: 196-255). Auch die Sozialpartner hatten mit der Richtlinie keine Probleme, da sie de facto kaum Änderungen bewirkte (Interviews I8: 29-102, I6: 289-293). Überimplementation oder *issue linkage* fanden ebenfalls nicht statt. Umso mehr muss es erstaunen, dass die Richtlinie zwar korrekt, aber erst nach einer signifikanten Verspätung von ca. vier Jah-



ren umgesetzt wurde,<sup>319</sup> obwohl weder großer Anpassungsbedarf, noch Vorbehalte von Regierungs- bzw. Sozialpartnerseite eine Rolle spielten. Italien war sogar der einzige EU-Mitgliedstaat, gegen den die Europäische Kommission im Zusammenhang mit der Nachweis-Richtlinie ein Vertragsverletzungsverfahren bis zur Stufe einer mit Gründen versehenen Stellungnahme initiierte.<sup>320</sup> Im Kommissionsbericht über die Anwendung der Richtlinie wird angeführt, Italien habe versucht "alle Anforderungen der Richtlinie mit den vielen bereits bestehenden Bestimmungen über die Unterrichtung der Arbeitnehmer über die Beschäftigungsbedingungen abzustimmen" (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999a: 5). Eine komplexe Rechtslage alleine erklärt aber nicht die Verzögerung von vier Jahren und letztlich wurden die Bestimmungen der Richtlinie ohnehin fast wörtlich in ein Gesetzgebungsdekret übernommen. Die extreme Verspätung Italiens bei der Umsetzung dieser Richtlinie lässt sich somit nur mit Italiens administrativen und prozeduralen Problemen im Zusammenhang mit der Umsetzung europäischer Richtlinien erklären.

Wie oben 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.<sup>321</sup> Ein Fall, die Elternurlaubs-Richtlinie, wurde direkt per Gesetz umgesetzt.

Tabelle 11 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

---

<sup>319</sup> Die Umsetzungsfrist endete am 30.06.1993, die Richtlinie wurde umgesetzt mit dem *decreto legislativo* 26 maggio 1997, n. 152, 'Attuazione della direttiva 91/533/CEE concernente l'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro', *Gazzetta Ufficiale* n. 135 del 12 giugno 1997.

<sup>320</sup> Italien erhielt im Juli/ August 1993 ein Fristsetzungsschreiben und im Januar/ Februar 1996 eine mit Gründen versehene Stellungnahme auf Grund von Nicht-Notifizierung/ Nicht-Transposition der Richtlinie. Andere Mitgliedstaaten bekamen zwar ebenfalls Fristsetzungsschreiben (die sozusagen die Vorstufe zur mit Gründen versehenen Stellungnahme darstellen), aber bis zur nächsten Stufe kam es lediglich bei Italien.

<sup>321</sup> In diesen Fällen genügte die Zustimmung der Minister und des Ministerpräsidenten, das Parlament muss nicht erneut zu Rate gezogen werden.

im Anschluss daran verging, bis es zur Verabschiedung des endgültigen Umsetzungsdekrets kam.

*Tabelle 12: Arbeitsrechtliche Richtlinien und leggi comunitarie in Italien*

Richtlinie	verabschiedet	Ende der Umsetzungsfrist	legge comunitaria	endgültig umgesetzt <sup>1</sup>	Monate zw. Verabschiedung und legge com.	Monate zw. legge com. und endg. Umsetzung
91/533 Nachweis	14.10.1991	30.06.1993	1994 vom 22.02.1994	26.05.1997	28	39
92/85 Mutter- schutz	19.10.1992	19.10.1994	1994 vom 22.02.1994	25.11.1996	16	33
93/104 Arbeits- zeit	23.11.1993	23.11.1996	2000 vom 29.10.2000 u. 2001 vom 01.03.2002 <sup>2</sup>	04.04.2003	83 (100)	30 (13)
94/33 Jugend- arbeits- schutz	22.06.1994	22.06.1996	1995-97 vom 24.04.1998	04.08.1999	46	16
96/34 Eltern urlaub	03.06.1996	03.06.1998	- <sup>3</sup>	08.03.2000	-	-
97/81 Teilzeit- arbeit	15.12.1997	20.01.2000	1998 vom 05.02.1999	20.04.2000	14	14

<sup>1</sup> Datum der Verabschiedung des delegierten Gesetzes.

<sup>2</sup> Die Richtlinie wurde in zwei verschiedenen Gemeinschaftsgesetzen aufgenommen, da die Umsetzung gesplittet wurde.

<sup>3</sup> Die Elternurlaubs-Richtlinie wurde direkt per Gesetz umgesetzt.

Für die Nachweis-Richtlinie lässt sich in der Tabelle erkennen, dass der erste Schritt der Aufnahme in das *legge comunitaria* erst etwa zweieinhalb Jahre (28 Monate) nach Verabschiedung der Richtlinie geschah, nachdem die offizielle Umsetzungsfrist bereits um acht Monate überschritten war. Von diesem Zeitpunkt bis zur endgültigen Verabschiedung des Umsetzungsdekrets vergingen dann noch einmal mehr als drei Jahre (39 Monate).

Wie eingangs beschrieben, fiel die Umsetzung der Richtlinie in eine Periode heftiger politischer Krisen in Italien. Aus den Interviews ging aber klar hervor, dass die Richtlinie für Italien nicht wichtig genug war, um dort zu einem Politikum zu werden, das Konflikte im Parlament oder zwischen den Regierungsparteien hätte hervorrufen können. Daher kann man in diesem Fall davon ausgehen, dass die Verspätung auf die admi-

nistrativen Versäumnisse Italiens zurückzuführen ist. Diese traten (vgl. Tabelle 12) sowohl in der Phase vor der Vorbereitung des *legge comunitaria* wie auch danach zu Tage, als es um die Ausarbeitung und Verabschiedung des Regierungsdekrets ging. Spezifische Anwendungsprobleme des Dekrets sind bisher keine bekannt.

Zusammenfassend bestätigt sich hier vor allem, dass neben der Einbindung der Sozialpartner *administrative Probleme* ein wichtiger Faktor für verzögerte Umsetzung sein können. Die Sozialpartner spielten keine zentrale Rolle und hatten auf Grund des geringen Anpassungsbedarfs nur wenig Interesse an der Richtlinie.

#### **8.4.2 Die Mutterschutz-Richtlinie: administrative Probleme verknüpft mit Opposition**

In Italien gab es bereits vor der Richtlinie ein elaboriertes Mutterschutzsystem<sup>322</sup> mit einem *obligatorischen* Mutterschutz von fünf Monaten.<sup>323</sup> Die Frauen bekommen während dieser Zeit eine staatliche Zuwendung in Höhe des vollen (im öffentlichen Dienst) bzw. mindestens 80 Prozent des Gehalts (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999b: 16-18). Während der Verhandlungen auf der europäischen Ebene stellte sich Italien daher auch dagegen, 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).

<sup>322</sup> *Legge* 30 dicembre 1971, n. 1204, 'Tutela delle lavoratrici madri', *Gazzetta Ufficiale* n. 14 del 18 gennaio 1972.

<sup>323</sup> Dieser wurde inzwischen allerdings in Zusammenhang mit der Umsetzung der Elternurlaubs-Richtlinie (vgl. Kapitel 8.4.5) ein wenig flexibilisiert, die Mutter kann nach wie vor, muss aber nicht mehr, den gesamten Zeitraum des Mutterschutzes in Anspruch nehmen, falls sie früher wieder zur Arbeit zurückkehren möchte.

Obwohl das Schutzniveau in Italien bereits vor der Richtlinie hoch war, brachte die Umsetzung einige Umstellungen mit sich. Denn auch in diesem Fall traf das auf Evaluierung von Gefahren beruhende System der Richtlinie 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:

The change is very difficult ... because of the responsibility. Because in our legislation before, it was the legislator that quasi made the risk assessment. And the employers had to obey to these rules and stop. And now it is the employers that have to make the risk assessment. And our employers do not understand what they have to do, that they have to manage every day, every year the health and safety rules ... the mentality has to change. (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.<sup>324</sup> Die zusätzliche Einführung einer Schwangeren spezifischen Gefahrenevaluierung stellt somit nur einen Teil im Rahmen der Umstellung des Gesamtsystems dar. Diese wurde mit dem *decreto legislativo* n. 645 vom 25. November 1996<sup>325</sup> gesetzlich eingeführt. Die Rahmenbedingungen für das allgemeine Evaluierungssystem sind allerdings noch immer nicht zufrieden stellend geregelt:

Every government that came and went between 1994 and 2002 failed to enact the necessary regulations, and the capabilities and aptitudes of all prevention personnel (apart from occupational health doctors) were never defined. The

---

<sup>324</sup> Urteil des Gerichtshofes (Fünfte Kammer) vom 15. November 2001. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik. Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Unvollständige Umsetzung der Richtlinie 89/391/EWG – Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer. Rechtssache C-49/00. Sammlung der Rechtsprechung 2001, I-08575 .

<sup>325</sup> ‘Recipimento della direttiva 92/85/CEE concernente in miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestante, puerpere o in periodo di allattamento’, *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 21 dicembre 1996.

practical outcomes of this soon filtered through: the evidence of many assessments of the implementation of the Framework Directive is that the formation of preventive services is completely shambolic (sic). (Vogel 2002)

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 Gleichbehandlungs-Richtlinie 76/207/EWG betrachtete,<sup>326</sup> musste dieses jedoch aufgehoben werden. Italien kam diesem Urteil 1999 nach.<sup>327</sup>

Obwohl die Europäische Kommission Italien in ihrem Umsetzungsbericht zur Mutterschutz-Richtlinie ausdrücklich darauf hinwies, dass sie auch ein generelles Nachtarbeitsverbot von *schwangeren* Arbeitnehmerinnen als Verstoß gegen das europäische Gleichbehandlungsrecht erachtet (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999b: 10), wurde das Nachtarbeitsverbot für schwangere Frauen weiterhin aufrechterhalten (ETUC 2000). Ähnlich wie in Österreich (vgl. Kapitel 6.4.2) 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.<sup>328</sup>

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 einbe-

---

<sup>326</sup> Urteil des Gerichtshofes (Fünfte Kammer) vom 4. Dezember 1997. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik. Vertragsverletzung – Gleichbehandlung von Männern und Frauen – Verbot der Nachtarbeit. Rechtssache C-207/96. Sammlung der Rechtsprechung 1997, I-6869.

<sup>327</sup> ‘Disposizioni in materia di lavoro notturno, a norma dell’ articolo 17, comma 2, della legge 5 febbraio 1999’, n. 25, *decreto legislativo* 26 novembre 1999, n. 532, *Gazzetta Ufficiale* n. 16 del 21 gennaio 2000.

<sup>328</sup> 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).

zogen (*Konsultation*). Für die den Sicherheits- und Gesundheitsschutz betreffenden Aspekte der Richtlinie gab es auch eine spezielle Arbeitsgruppe zum Thema, in welche die Sozialpartner eingebunden waren (Interviews I10: 546-572, I1: 224-256). Besondere Streit- oder Konfliktpunkte wurden in den Interviews nicht genannt. Dabei entstand auch nicht der Eindruck, als sei das Thema hochgradig politisiert gewesen, so dass Verakteure aus Parlament und Regierungskoalition ebenfalls keine besondere Rolle gespielt haben dürften. Überimplementation oder *issue linkage* fanden nicht statt. Dennoch verzögerte sich auch in diesem Fall die Umsetzung um etwa zwei Jahre.<sup>329</sup> Tabelle 12 zeigt, 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 für die Verzögerung auch hier 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 auf sich zu nehmen.

#### **8.4.3 Die Arbeitszeit-Richtlinie: äußerst kontroverse Umsetzung beinahe zehn Jahre nach Verabschiedung der Richtlinie**

Bei den Verhandlungen der Richtlinie auf der europäischen Ebene stimmte Italien für die Richtlinie. Das zu diesem Zeitpunkt gültige italienische Arbeitszeitgesetz stammte noch aus dem Jahr 1923 und verursachte häufig Interpretationsprobleme (Ferrante

---

<sup>329</sup> Die Europäische Kommission hatte daher (noch vor dem Verfahren wegen inkorrektter Umsetzung der Nachtarbeitsregelung) auch ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nicht-Notifizierung 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).

1998). Als Eckpfeiler sah es eine Beschränkung der täglichen Arbeitszeit auf acht 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 schien manchem eine gute Chance für Italien, “to renew legislation neglected for decades” (Ferrante 1998). Allerdings gelang dies nur teilweise. Die Umsetzung der Arbeitszeit-Richtlinie ist einer der kompliziertesten und interessantesten Fälle des Untersuchungssamples. Die Richtlinie wurde erst im April 2003, beinahe zehn Jahre nachdem die Richtlinie verabschiedet worden war, ins italienische Recht transponiert.<sup>330</sup> 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,<sup>331</sup> doch selbst dann dauerte es weitere drei Jahre, bis es zur vollständigen Umsetzung kam. Die Gründe dafür sind v.a. in den verschiedenen Regierungskonstellationen zu suchen, in denen sich Italien seit Mitte der 1990er Jahre befand. Dabei spielte ebenfalls eine Rolle, 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 folgende sechs Reformschritte bzw. -anläufe:

(1) Gesetz Nr. 549 vom 28. Dezember 1995

---

<sup>330</sup> Als die Interviews zu dieser Fallstudie geführt wurden, war das neueste italienische Arbeitszeitdekret (*decreto legislativo* 8 aprile 2003, n.66, ‘Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell’organizzazione dell’orario di lavoro.’ (Approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 4 aprile 2003 – Pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 14 aprile 2003, n.87 – Suppl. Ord.)) zur endgültigen Umsetzung der Richtlinie noch nicht verabschiedet und es stand auch noch offen, wann und in welcher Form dies geschehen würde. Für die aktuellsten Entwicklungen konnten also lediglich wenige Sekundärinformationen herangezogen werden.

<sup>331</sup> Urteil des Gerichtshofes (Zweite Kammer) vom 9. März 2000. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik. Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Richtlinie 93/104/EG – Arbeitszeitgestaltung – Nichtumsetzung. Rechtssache C-386/98. Sammlung der Rechtsprechung, französische Ausgabe 2000, I-1277.

- (2) Gesetz Nr. 196 vom 24. Juni 1997 (das so genannte "Treu-Paket"<sup>332</sup>)
- (3) Gemeinsame Erklärung der Sozialpartner vom 12. November 1997
- (4) Gesetz Nr. 409 vom 27. November 1998<sup>333</sup>
- (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 u.a. darauf ab, eine Neuregelung der Überstunden zu erreichen, deren extensive Nutzung in Italien wegen des so genannten "Überstunden-Paradoxes"<sup>334</sup> 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 (d.h. 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 Maximum (ebd.).<sup>335</sup> Eben-

---

<sup>332</sup> Benannt nach dem damaligen Arbeitsminister Tiziano Treu.

<sup>333</sup> Basierend auf dem kurz zuvor verabschiedeten Dekret Nr. 335 vom 29. September 1998.

<sup>334</sup> 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).

<sup>335</sup> Die Richtlinie erlaubt ein Maximum von durchschnittlich 48 Wochenstunden (Normalarbeitszeit plus Überstunden), das in der Regel über einen Bezugszeitraum von bis zu vier Monaten schwanken kann (Art. 6). Wenn die Bezugszeiträume über Kollektivverträge ausgehandelt werden, können sie auf bis zu sechs Monate verlängert werden. Falls dies aus "objektiven, technischen oder arbeitsorganisatori-



so 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 Arbeitszeit-Richtlinie 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).<sup>336</sup> In Ergänzung des Treu-Paketes 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. Problem- punkt dabei war, dass das seit Mai 1996 amtierende Ulivo-Bündnis unter der Führung Romano Prodis auf die parlamentarische Unterstützung der *Rifondazione Comunista* (RC) angewiesen war. 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<sup>337</sup> vorpraktiziert worden war, machte (Centro di Studi Economici Sociali e Sindacali 1997b).

---

schen Gründen” gerechtfertigt scheint, können die kollektivvertraglichen Bezugszeiträume auf bis zu einem Jahr ausgedehnt werden (Art. 17, Abs. 4). Geht man von einer Normalarbeitszeit von 40 Stunden in Italien aus, so wären jährlich allerhöchstens 416 Überstunden (acht Überstunden pro Woche, mal 52 Wochen) möglich, um im geforderten 48-Stunden-Limit (Normalarbeitszeit plus Überstunden) zu bleiben.

<sup>336</sup> D.h. genau nach dem Verfahren, wie es später, im Pakt von 1998, formell festgeschrieben wurde, vgl. Kapitel 8.3.

<sup>337</sup> Vgl. dazu etwa Bilous (1998a) und Hartlapp (2005: Kapitel 2.2.3).

Die Folge war, dass der Passus zur Arbeitszeit-Richtlinie aus dem *legge comunitaria* 1995-1997 vom 7. Mai 1998 zurückgezogen (Ferrante 1998)<sup>338</sup> 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 dessen Verabschiedung zunächst erheblich verzögerten. Interessant ist 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, ihre Rolle und 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 1998b: 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 abspaltete. 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 (s. Punkte (4) und (5)), eine umfassende Arbeitszeitreform, die einen

---

<sup>338</sup> Siehe auch Urteilsbegründung des Gerichtshofes (Zweite Kammer) vom 9. März 2000. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik. Vertragsverletzung eines Mitgliedsstaats – Richtlinie 93/104/EG – Arbeitszeitgestaltung – Nichtumsetzung. Rechtssache C-386/98. Sammlung der Rechtsprechung Französische Ausgabe 2000, I-1277.

kohärenten gesetzlichen Rahmen schafft und gleichzeitig alle Anforderungen der Richtlinie berücksichtigt, konnte erst im April 2003 zum Abschluss gebracht werden.

*ad (4)*: Anstatt das Gesetz zur 35-Stunden-Woche weiter zu verfolgen wurde im September 1998 von der neuen Regierung ein Arbeitszeit-Dekret verabschiedet, das die noch immer nicht befriedigend gelöste Frage nach der Überstundenregulierung wieder aufgriff. Darin wurde der Abschnitt zur Reduzierung der Überstunden aus dem Sozialpartnerabkommen vom November 1997 zur Umsetzung der Richtlinie übernommen. Aus Sicht der Sozialpartner war dies ein wichtiger Schritt, die entstandene Blockadesituation zu überwinden. Als wichtigste Neuerung<sup>339</sup> sah das Dekret eine Obergrenze für Überstunden von 80 Stunden über einen Zeitraum von drei Monaten sowie eine jährliche Höchstgrenze von 250 Überstunden vor. Damit lag sie innerhalb der von der Richtlinie geforderten Regelung zur 48-Stunden-Obergrenze für die wöchentliche Arbeitszeit.<sup>340</sup> Laut Dekret sollte diese Obergrenze aber nur gelten, solange es keine anderweitigen Kollektivverträge gab. So sollte die Autonomie der Sozialpartner in diesem Bereich erhalten bleiben (Ferrante 1998).

Das Dekret wurde nachfolgend ins Parlament eingebracht, um dort in ein Gesetz umgewandelt zu werden (das o.g. Gesetz vom 27. November 1998).<sup>341</sup> Im laufenden parlamentarischen Verfahren, insbesondere durch Ergänzungen in der zweiten Kammer, durchlief der Text einige Änderungen. Beispielsweise wurde darin festgelegt, dass das jährliche Limit von 250 Überstunden durch Kollektivverträge lediglich unter- nicht aber überschritten werden dürfe. Mit dieser gesetzlichen ‚Deckelung‘ der kollektivvertraglichen Autonomie waren die Sozialpartner nicht einverstanden, sie sahen darin eine Beschränkung ihrer Freiheit (ebd., Paparella 1998c). Ohne eine solche ‚Deckelung‘ hätte die Bestimmung der Richtlinie allerdings nicht als korrekt umgesetzt angesehen werden können. Denn diese räumt den Tarifverträgen zwar zusätzlichen Verhandlungsspielraum ein, setzt ihnen aber dennoch eine gesetzliche Obergrenze.<sup>342</sup> Auch nach dieser Reform war Italien der Umsetzung der Richtlinie wieder ein Stück näher gekommen, es hatte aber noch immer nicht alle Anforderungen erfüllt.

---

<sup>339</sup> Für eine ausführlichere Beschreibung der Reform vgl. Paparella (1998c).

<sup>340</sup> Vgl. Fußnote 335.

<sup>341</sup> Die Reform war zu wichtig, um sie lediglich auf ein Dekret zu gründen.

<sup>342</sup> Vgl. ebenfalls Fußnote 335.

*ad (5)*: Ein weiterer von den oben beschriebenen Debatten losgelöster Prozess betraf die Regulierung der Nachtarbeit. Bevor die Richtlinie umgesetzt werden musste, gab es in Italien – abgesehen von spezifischen Vorschriften für Jugendliche und Auszubildende – keine allgemeine Nachtarbeitsregulierung, sondern lediglich ein generelles Frauen-  
nachtarbeitsverbot (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000b: 24).<sup>343</sup> Nach dem Urteil des EuGH, der das Frauennachtarbeitsverbot als Verstoß gegen die Gleichbehandlungs-Richtlinie 76/207/EWG betrachtete,<sup>344</sup> musste dieses jedoch aufgehoben werden. Italien kam diesem Urteil 1999 nach und setzte mit dem Dekret vom 26. November 1999 zugleich die (geschlechtsunabhängigen) Bestimmungen der Richtlinie zum Bereich Nachtarbeit um.<sup>345</sup> Auch nach dieser Reform mangelte es weiterhin an der adäquaten Umsetzung der Pausen-, Ruhezeiten und des Jahresurlaubs. Zudem galt das oben beschriebene Überstundengesetz vom November 1998 lediglich für den Industriesektor.

*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 Art. 228 EGV zu vermeiden. Denn die Kommission hatte nach der ersten Verurteilung wegen Nicht-Notifizierung/ Nichtumsetzung inzwischen ein zweites Verfahren wegen Nichtbefolgung von EG-Recht vor dem EuGH eingeleitet. Hätte die Umsetzung nicht zu diesem Zeitpunkt stattgefunden, wären Strafbühnen 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 betrachtete man dort vor allem die im Dekret angelegten Ausnahmebestimmungen 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

---

<sup>343</sup> Vgl. auch Kapitel 8.4.2.

<sup>344</sup> Vgl. Fußnote 326.

<sup>345</sup> ‘Disposizioni in materia di lavoro notturno, a norma dell’articolo 17, comma 2, della legge 5 febbraio 1999’, n. 25, *decreto legislativo* 26 novembre 1999, n. 532, *Gazzetta Ufficiale* n. 16 del 21 gennaio 2000.

tragbar, dass die Regierung bei einem so wichtigen Thema wie Arbeitszeit unilateral vorging und nicht den Dialog mit den Sozialpartnern suchte (ebd.). 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 kann. Ob diese Umsetzung tatsächlich auch korrekt ist, kann noch nicht beurteilt werden, da das Umsetzungsdekret erst kürzlich, nach Abschluss der empirischen Erhebungen für diese Arbeit verabschiedet wurde. Der Versuch der Einbindung der Sozialpartner über ‚verhandelte 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 1 dieser Arbeit betrifft, so ist interessant, dass es hier – entsprechend der 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.

#### **8.4.4 Die Jugendarbeitsschutz-Richtlinie: politische Krisen bleiben nicht ohne Wirkung auf die Richtlinienumsetzung**

Auch bevor es zur Verabschiedung der Jugendarbeitsschutz-Richtlinie kam, war der Regulierungsgrad in diesem Bereich in Italien bereits vergleichsweise hoch.<sup>346</sup> Gegen die Standards der Richtlinie wandte man in Italien ein, dass diese zu wenig weitgehend seien. Die Gewerkschaft CGIL beklagte, dass die Richtlinie zu viele Ausnahmebestimmungen von der Kinderarbeit enthalte (Interview I5: 610-638). Von Seiten der italienischen Regierung war man unzufrieden mit den Versuchen der Briten, so viele Ausnahmen wie möglich auszuhandeln. Auf der Ratssitzung vom 12. Oktober 1993 hatte Großbritannien durchgesetzt, dass die Vorschriften über die Höchstarbeitszeitgrenzen von Kindern und Jugendlichen sowie das Nachtarbeitsverbot für Jugendliche erst nach einer Übergangsperiode von sechs Jahren umgesetzt werden mussten (EIRR 1993c; Treib 2002: 173-177, vgl. auch Artikel 17, Absatz 1 der Richtlinie). Diese weit reichende Konzession wurde von Italien und Spanien scharf kritisiert und die beiden Regierungen enthielten sich bei der Abstimmung über den Gemeinsamen Standpunkt des Rates der Stimme (EIRR 1993a). Der Protest richtete sich in diesem Fall nicht etwa gegen zu hohe Standards der Richtlinie, sondern gegen die Sonderrolle der Briten.

Die Anpassungen, welche die Richtlinie in Italien hervorrief, lassen sich auf einem geringen bis höchstens mittleren Niveau ansiedeln. Sie betrafen im Wesentlichen die Ausdehnung der wöchentlichen Ruhezeit von einem auf zwei Tage, eine Heraufsetzung der Altersgrenze für Kinderarbeit in bestimmten Sektoren (bspw. der Landwirtschaft) von 14 auf 15 Jahre sowie kleinere Anpassungen bei der Nachtarbeit. Im Bereich Sicherheits- und Gesundheitsschutz, waren hier bereits strikte Regelungen vorhanden, die aber im Detail an die Richtlinie angeglichen werden mussten. Die Umstellung auf ein System der Gefahrenevaluierung am Arbeitsplatz war größtenteils bereits mit der Umsetzung der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG erfolgt, bereite allerdings noch immer erhebliche Anwendungsprobleme (vgl. auch Kapitel 8.4.2):

The problem is the risk assessment, because the employers don't understand exactly what this means. Often there is another problem, because the control is too small in respect of the bigness of the activities, because we have a lot of small enterprises. (Interview I3: 251-379)

---

<sup>346</sup> Es gab bereits ein Jugenschutzgesetz aus dem Jahre 1967, *legge 17 ottobre 1967*, n. 977, 'Tutela del lavoro dei bambini e degli adolescenti', *Gazzetta Ufficiale* n. 276 del 6 novembre 1967.

Was die Beschäftigungsverbote bei gefährlichen Arbeiten betrifft, so waren hier bereits umfassende Regelungen vorhanden, die jedoch einer anderen Systematik unterlagen<sup>347</sup> und daher ebenfalls adaptiert werden mussten. Insgesamt bewirkte die Umsetzung der Richtlinie eine weitere Verschärfung ohnehin schon strenger Schutzbestimmungen für Kinder und Jugendliche im Arbeitsleben (s. auch Bundesarbeitsblatt 2000). Italien ging dabei an einzelnen Punkten sogar über die Richtlinie hinaus. Dies betrifft vor allem die Arbeit von Kindern unter 15 Jahren, die nun in Italien gänzlich verboten ist. Hier wurden fast alle Ausnahmemöglichkeiten abgeschafft, leicht ausgeweitet wurden nur erlaubte Tätigkeiten im sportlichen und kulturellen Rahmen. In der Richtlinie wäre hier bedeutend mehr Spielraum für leichte Arbeiten von Kindern ab 13 oder 14 Jahren gewesen (vgl. Artikel 4, Absatz 2), die auch von vielen anderen Mitgliedstaaten genutzt wurden (bspw. in Dänemark, Österreich und Schweden).

Auch in diesem Fall fand die Umsetzung der Richtlinie erst mit erheblicher Verzögerung von etwa drei Jahren statt<sup>348</sup> und nachdem die Europäische Kommission bereits ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH eingeleitet hatte.<sup>349</sup> Dieses wurde allerdings zurückgezogen, bevor es zu einem Urteil kam, da Italien in der Zwischenzeit die entsprechenden Umsetzungsmaßnahmen<sup>350</sup> durchgeführt und notifiziert hatte. Wie Tabelle 12 zeigt, lag in diesem Fall ein großer Teil der Verzögerung (46 Monate) in der Periode bevor die Richtlinie in einem *legge comunitaria* behandelt werden konnte. Dies hängt damit zusammen, dass die Umsetzung der Richtlinie genau in die Phase fiel, in der die politische Situation so instabil war, dass die jährlichen Gemeinschaftsgesetze von 1994-1997 immer weiter nach hinten verschoben und schließlich erst im April 1998 verabschiedet wurden (wie in Kapitel 8.1 beschrieben). Im Anschluss daran dauerte es weitere 16 Monate, bis es zur Verabschiedung des Umsetzungsdekretes kam. Ein wesentlicher Grund dafür waren Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und den

---

<sup>347</sup> Die italienischen Regelungen orientierten sich an beruflichen Sparten und Tätigkeiten, die Richtlinie geht nach "exposures", also dem Grad des Ausgesetztseins gegenüber bestimmten Stoffen vor (Interview I3: 251-379).

<sup>348</sup> Die Umsetzungsfrist endete im Juni 1996, das italienische Umsetzungsdekret wurde am 4. August 1999 verabschiedet.

<sup>349</sup> Fristsetzungsschreiben und mit Gründen versehene Stellungnahme wegen Nicht-Notifizierung 1997 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998). Danach Klageerhebung wegen Nicht-Notifizierung. Notifizierung der Umsetzung am 4.8.1999, Einstellungsbeschluss des Verfahrens am 22.12.1999.

<sup>350</sup> *Decreto legislativo* 4 agosto 1999, n. 345, 'Attuazione della direttiva 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro', *Gazzetta Ufficiale* n. 237 del 8 ottobre 1999.

Sozialpartnern. Die Regierung konsultierte die Sozialpartner in diesem Fall. In einer Phase, in der die politische Situation instabil und die Regierung schwach war, wollte die Regierung die Sozialpartner mit ins Boot holen (Interview I3: 703-721). Das Hauptproblem dabei war, dass die Richtlinie einen wichtigen Bereich tangierte, der zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften in Italien ohnehin ein sensibles Thema darstellte (Interview I5: 677-782): die Regelung der Arbeitsbedingungen für Auszubildende. Vor allem die Frage, welche Tätigkeiten für Auszubildende erlaubt und welche verboten werden sollten, rief heftige Diskussionen und lange Verhandlungen zwischen der Regierung, den Arbeitnehmern und den Gewerkschaften hervor. Insbesondere die Arbeitgeber kleiner und mittlerer Unternehmen, v.a. im Handwerkssektor, setzten sich vehement für eine Lockerung der Regelungen ein (Interview I3: 729-721, Interview I5: 677-782). Die Richtlinie gab also den Anstoß dazu, eine breitere nationale Diskussion im Themenfeld Ausbildung aufzubrechen. Die Gewerkschaften waren mit der gefundenen Kompromisslösung zu den Beschäftigungsverboten für Jugendliche generell und für Auszubildende zufrieden (Interview I5: 677-782), die Arbeitgeberseite weit weniger. Hier bemängelte man einerseits, dass den Unternehmen keine längeren Übergangsfristen eingeräumt wurden. Zum anderen wurde betont, dass der Zeitdruck, den die Umsetzung europäischer Richtlinien auferlegt, in Italien häufig dazu führe, dass die Folgen der neuen Gesetze nicht gründlich genug abgeschätzt würden. Es entstünden daher oft Inkompatibilitäten mit anderen Gesetzen, die dann in einer zweiten Reform ausgeglichen werden müssten.

But when implementing the European Directives the government ... often doesn't change the other parts of the laws. Because often they are in a hurry, because they have a fixed time to implement, because otherwise they will have sanctions and judgements. And so they are in a hurry and they very often implement a European Directive ... new rights, new duties without balancing other situations, which we, as a very protective state, gave even before the Directive. ... And so often the fact that we have a fixed term creates such a kind of problem. (Interview I6: 379-411)

Am Dekret zur Umsetzung der Jugendarbeitsschutz-Richtlinie mussten im August 2000 weitere Änderungen vorgenommen werden,<sup>351</sup> um die Unklarheiten in den zuvor festgelegten Vorschriften für Auszubildende zu beseitigen. Diese ‚Nachbesserungen‘ hatten

---

<sup>351</sup> Vgl. *decreto legislativo* 18 agosto 2000, n. 262 ‘Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 345, in materia di protezione dei giovani sul lavoro, a norma dell’articolo 1, comma 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128.’, *Gazzetta Ufficiale* n. 224 del 25 settembre 2000.



mit der Richtlinie nur indirekt zu tun, es ging dabei um die Vermeidung von Überschneidungen mit anderen, in diesem Themenfeld bereits vorhandenen, Regelungen. Die Transposition der Richtlinie erfolgte mit dem Dekret Nr. 345 im Wesentlichen korrekt.<sup>352</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in diesem Fall eine interessante Kombination von Faktoren zur Verzögerung der Umsetzung beitrug. Die instabile Regierungssituation führte Mitte der 1990er Jahre zunächst dazu, dass das *legge comunitaria* verzögert wurde. Hinzu kam, dass die Regierung in dieser Krisenphase zusätzliche Unterstützung für ihre Reformen über die Einbindung der Sozialpartner suchte.<sup>353</sup> Diese hatten in der Ausbildungsfrage gegensätzliche Ansichten, was den Umsetzungsprozess verzögerte. Bemerkenswert ist ebenfalls, dass von den Interviewteilnehmern beklagt wurde, der Zeitdruck, der durch die europäischen Anforderungen entstehe, würde häufig zu ungenauer Umsetzung führen.

#### **8.4.5 Die Elternurlaubs-Richtlinie: das Scheitern verhandelter Gesetzgebung**

Während der europäischen Sozialpartnerverhandlungen wurde die Elternurlaubs-Richtlinie 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 das ‚Schlimmste zu verhindern‘. Für sie waren die Sozialpartnerverhandlungen das ‚kleinere Übel‘ im Vergleich zu einer Elternurlaubs-Richtlinie der Regierungen.<sup>354</sup>

---

<sup>352</sup> Im Bericht der Kommission zur Umsetzung dieser Richtlinie wird das Fehlen von Bestimmungen zu den Gesundheitsuntersuchungen bei Nachtarbeit sowie einer Pausenregelung im neuen Gesetz bemängelt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001c: 52-53). Zumindest die Pausenregelung existierte jedoch bereits im alten Gesetz von 1967 (Art. 20), das nicht ungültig geworden ist (Blanpain et al. 1997: 469).

<sup>353</sup> Die wird in der Literatur auch als ein wichtiger Grund für das Entstehen der Sozialen Pakte genannt, vgl. etwa (Trentini/Zanetti 2001: 236).

<sup>354</sup> ”Another reason to make an agreement is, if someone else says: ‘If you don’t reach an agreement, I have prepared one.’ And so we say: ‘okay, this is less pain – the ‘male minore’. For parental leave it was the ‘male minore’” (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.<sup>355</sup> Der Urlaub war sogar staatlich finanziert mit etwa 30 Prozent des vorherigen Gehalts. Zu dieser Entschädigung war aber prinzipiell nur die Mutter berechtigt, 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 Arbeitsplatz war für Väter 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 gleichberechtigte Rolle für Väter. Daher sind die durch die Richtlinie hervorgerufenen Veränderungen ein wichtiger qualitativer Schritt und der Anpassungsbedarf lag insgesamt auf mittlerem Niveau. Die neue Gesetzgebung<sup>356</sup> 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. Im November 1999 war von der Europäischen Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nicht-Notifikation 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). Im Gegensatz zu den zuvor behandelten Richtlinien wurde diese nicht in

---

<sup>355</sup> Legge 30 dicembre 1971 n. 1204, 'Tutela delle lavoratrici madri', *Gazzetta Ufficiale* n. 14. del 18 gennaio 1972.

<sup>356</sup> Legge 8 marzo 2000 n. 53, 'Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città', *Gazzetta Ufficiale* n. 60 del 13 marzo 2000.

zwei Stufen über ein *legge comunitaria* plus Dekret umgesetzt, sondern direkt per Gesetz.

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 man sich zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften nicht einigen konnte. Die Konflikte betraf dabei nicht die obligatorischen Anpassungen an die Richtlinie, sondern um die Verbesserungen, die sich im Bereich der freiwilligen Überimplementation der Richtlinie (wie beispielsweise die Erhöhung des Elternurlaubs von sechs auf zehn Monate) sowie im Bereich der mit der Umsetzung verknüpften Reformen bewegten. Denn auch in diesem Fall wurde die Umsetzung zum Anlass genommen, eine breitere Reformdebatte zu eröffnen. Sie war daher “part of a broader law, which regards in general the relation between working time and social life and especially focuses on sharing the familial responsibility between man and woman” (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 in diesem Fall daher erfolglos, noch bevor die Umsetzungsfrist der Richtlinie abgelaufen war. Insofern war diese Umsetzung eine “vertane Chance” (Interview I8: 237-249) für die Sozialpartner, 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 weitgehenden Reformvorschlägen dann in der oben beschriebenen Form stattgegeben. Die Richtlinie war damit verspätet, aber korrekt umgesetzt.

Zusammenfassend 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 in diesem Fall nicht klar entscheiden, ob die Tatsache entscheidend war, dass es sich bei der Richtlinie um ein ‚EU-Sozialpartnerabkommen‘ handelt oder ob man ohnehin versucht hätte, die Sozialpartner

über das Verfahren der ‚verhandelten Gesetzgebung‘ einzubinden, wie es durch den ‚Weihnachtspakt‘ festgelegt worden war. Es ist anzunehmen, dass beide Faktoren sich gegenseitig verstärkten. Eine Einigung zwischen den Sozialpartnern auf ein solches Abkommen ist kam nicht zustande und die ‚verhandelte Gesetzgebung‘ scheiterte.

#### **8.4.6 Die Teilzeitarbeits-Richtlinie: 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.<sup>357</sup> 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 acht 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 von den Gewerkschaften begrüßt. Die Arbeitgeber erhofften sich davon Rückenwind, um Teilzeitarbeit in Italien leichter zum Einsatz bringen zu können:

Because in such a field we had something to reach: The possibility to use this kind of contract easier, especially in Italy. Until two or three years ago it was very difficult to use this kind of work here. (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 und ‚atypische‘ Beschäftigungsformen zunehmen würden. Daher betrachteten die Gewerkschaften das Sozialpartnerabkommen als ein Mittel, die Teilzeitarbeit in ihrem Sinne zu

---

<sup>357</sup> Legge 19 dicembre 1984, n. 863, ‘Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali’, *Gazzetta Ufficiale* n. 351 del 22 dicembre 1984.

steuern, v.a. durch den Nicht-Diskriminierungsgrundsatz (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 Nicht-Diskriminierung 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 Nicht-Diskriminierungsklausel. Ihre Einführung in Folge der Richtlinie kann daher im Sinne meiner 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 Nicht-Diskriminierung von Teilzeitarbeitnehmern in Italien schon in wichtigen Teilbereichen gegeben war. Deren Rechte waren hier bereits zuvor vergleichsweise weitgehend, 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 Teilzeit-Richtlinie explizit ausgeschlossen (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 bzw.

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 (Interview I9: 176-190; I5: 138-197). Es gab in diesem Fall einige Unzufriedenheit, v.a. 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 so genannten ‚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 Elternurlaubs-Richtlinie 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<sup>358</sup> 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 (nicht unähnlich 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

---

<sup>358</sup> Damit ist die Frist gemeint, bis zu der sich die Sozialpartner nach dem Verfahren des ‚Weihnachtspaktes‘ auf ein Abkommen einigen können.

Teilzeit-Richtlinie 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, bei der die Stellungnahmen der Sozialpartner (die diese dann getrennt voneinander abgegeben hatten) lediglich zur Kenntnis genommen wurden (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.<sup>359</sup>

The part-time Directive is another story and in this matter, there was a very short time, two months, if I remember, the government gave to the social partners to implement the Directive. It was said by the labour minister that there was a necessity to receive the Directive and so there was no time to spend in the negotiation. After the two months the government gave its project and after that there was the law, the decree on part-time. We were very critical on this kind of process, because we think that there was an important break of the process, which we had started in the Christmas pact. (Interview I9: 135-153)

Letztlich erfolgte die Umsetzung per Dekret<sup>360</sup> der Regierung, bei dem die Sozialpartner zwar konsultiert worden waren, das sich aber nicht, wie im ‚Weihnachtspakt‘ vorgesehen, auf ein Abkommen der Sozialpartner gründete. Das Dekret wurde am 25. Februar 2000 verabschiedet und 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 12) als auch die endgültige Umsetzung in diesem Fall also relativ schnell.

<sup>359</sup> CISL hätte es beispielsweise gerne gesehen, wenn das Gesetz mehr Spielraum für Kollektivverträge belassen hätte (Interviews I9: 135-153, I8: 230-261).

<sup>360</sup> *Decreto legislativo* n. 61, 25 febbraio 2000, ‘Attuazione della direttiva 97/81/CE relativa all’ accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall’ UNICE, dal CEEP e dalla CES’, *Gazzetta Ufficiale* n. 66 del 20 marzo 2000.

Letzteres geschah deshalb, weil die Regierung auf den Ausgang der Sozialpartnerverhandlungen keine besondere Rücksicht nahm.

Neben der oben beschriebenen Umsetzung hatte die Teilzeit-Richtlinie 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 unterschiedlichen 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 Teilzeit- 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 auch gegen europäische Regulierungen. Dies war insbesondere für Teilzeit- und befristete Arbeit der Fall:

[A] second group of referenda was rejected because they would breach European regulations. The proposed liberalization of part-time and fixed-term employment were considered inconsistent with the application of the EU Directives which regulate these kinds of employment relationship and were adopted in accordance with the results of European-level social dialogue. (Pedersini 2000)

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Wie bei der Elternurlaubs-Richtlinie 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.<sup>361</sup> So kam es letztlich zu einer schwächeren Einbeziehung der Sozialpartner als ursprünglich geplant, aber auch zum einzigen Fall des hier untersuchten Samples, der annähernd pünktlich umgesetzt wurde. Dies untermauert den Ziel-

---

<sup>361</sup> Eine plausible Erklärung dafür ist, dass die europäische Frist der Regierung gelegen kam, nicht auf eine Einigung der Sozialpartner Rücksicht nehmen zu müssen.



konflikt zwischen ausführlichen Sozialpartnerverhandlungen und pünktlicher Umsetzung. Während der Fall nicht zur These genereller administrativer Ineffizienz Italiens passt, wurde deutlich, dass auch diesem Land der *Wille der Regierung* für das Vorankommen des Prozesses entscheidend sein kann.

## 8.5 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. Fünf von sechs untersuchten Richtlinien wurden mit einer Verspätung von mehr als zwei Jahren umgesetzt, die Arbeitszeit-Richtlinie mit ihrer beinahe zehnjährigen Verspätung sticht dabei als besonderer Problemfall heraus. Von supranationaler Ebene wurden insgesamt 15 Maßnahmen im Zuge von Vertragsverletzungsverfahren an Italien gerichtet.<sup>362</sup> In zwei Fällen (Jugendarbeitsschutz und Elternurlaub) konnte eine Verurteilung vor dem EuGH gerade noch vermieden werden. Im Falle der Arbeitszeit-Richtlinie kam es sogar zur Verurteilung, eine zweite Verurteilung nach Art. 228 EGV und finanzielle Sanktionen konnten ebenfalls abgewendet werden. Tabelle 13 macht deutlich, dass die Hauptprobleme Italiens insgesamt eher auf Seiten der Pünktlichkeit als bei der inkorrekten Umsetzung liegen. Drei von fünf Richtlinien<sup>363</sup> 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.

---

<sup>362</sup> D.h. die Gesamtzahl der Fristsetzungsschreiben, mit Gründen versehenen Stellungnahmen, Anrufen des Europäischen Gerichtshofes und Urteile des Europäischen Gerichtshofes, die bisher für Italien mit Bezug auf die hier untersuchten Richtlinien bekannt sind, beträgt 15. Italien wird damit lediglich übertroffen von Luxemburg (19) (vgl. Hartlapp 2005: Kapitel 6).

<sup>363</sup> Die Korrektheit der Arbeitszeit-Richtlinie konnte nicht mit ausgewertet werden, da diese erst nach Abschluss der Evaluationsphase verabschiedet wurde.

Was die Ursachen für die Verspätung der Richtlinien betrifft, ergibt sich folgendes Bild: Keine der Richtlinien rief großen Anpassungsbedarf in Italien hervor, die meisten lagen auf einem mittleren Niveau. Die Misfit-Hypothese allein bietet hier also keine hinreichende Erklärung. Nachweis- und Mutterschutz-Richtlinie 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 hinzu. Bei der Arbeitszeit-Richtlinie 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 Jugendarbeitsschutz-Richtlinie zur verspäteten Umsetzung bei, weil 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. Der Fall der Teilzeit-Richtlinie 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 (u.a. 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 (im Teilzeit) fast fristgerecht umgesetzt wurde.

Bei vier der sechs Richtlinien kam den Sozialpartnern eine besondere Bedeutung für die Verzögerung der Richtlinie zu. 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 (Übe-

implementation) oder damit verknüpfte (*issue linkage*) Aspekte. Die Debatten der Sozialpartner trugen zur Verzögerung des Prozesses bei.

Tabelle 13: 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 Elternur- laub 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 Wesentlichen	ja	ja
Anwendungsprobleme bekannt?	nein	ja	noch zu früh	ja	noch zu früh	noch zu früh
SozPa-Einbindung in die EU-Entscheidungsvorbereitung	keine oder insignifikant	keine oder insignifikant	keine oder insignifikant	keine oder insignifikant	Sozialpartnerrichtlinie	Sozialpartnerrichtlinie
SozPa-Einbindung in die Umsetzung	Konsultation	Konsultation	Konzertierung gescheitert danach: teils Konsultation, teils keine	Konsultation	Konzertierung gescheitert danach: Konsultation	Konzertierung gescheitert danach: Konsultation
Anpassungsbedarf	gering	mittel	mittel	gering	mittel	mittel
andere relevante Faktoren	administrative Probleme	administrative Probleme; Opposition	politische Instabilität, RC als Veto-spieler	politische Instabilität	-	-

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 Fällen in einem Entwicklungsprozess befand. In den sozialen Paketen der 90er Jahre wurde die Formalisierung der *concertatione* 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 entwickelte. Es bereitete daher Probleme, die nationalen Entwicklungen von europäischen Effekten zu unterscheiden. Den-

noch ließen sich Hinweise darauf finden, dass die Weiterentwicklung der Sozialpartnerschaft auf EU-Ebene nicht ohne Wirkung auf Italien blieb. Sie hatte einen *verstärkten Effekt* auf die italienische *concertazione*, 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-Betriebsräte-Richtlinie 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 Abkommen<sup>364</sup> 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 Art. 137 (3) 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 nicht durch ein Gesetz implementiert werden, was v.a. am Widerstand der Gewerkschaften scheiterte (Biagi 1998: 103). Diese befürchteten eine mit einem solchen Gesetz vermeintlich verbundene Einschränkung in 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.

---

<sup>364</sup> Accordo interconfederale per il recepimento della direttiva 94/45 CE del 22.9.1994, 06.11.1996.

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, aber auch in rein nationalen Angelegenheiten. In den Fallstudien wurde aber 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.

## 9 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 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.

### 9.1 Die Umsetzungsdaten im Überblick

Wie gut kamen die Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung zur pünktlichen und korrekten Richtlinienumsetzung nach? Tabelle 14 zeigt, dass in 12 von 34<sup>365</sup> Fällen (35 Prozent) die Umsetzung der Richtlinien pünktlich vor oder exakt zum Ende der Umsetzungsfrist<sup>366</sup> stattfand. Nimmt man die Fälle hinzu, in denen die Umsetzung weitgehend rechtzeitig (bis zu sechs 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 Sinne erfolgreich. Am anderen Ende des Kontinuums lässt sich erkennen, dass in 10 von 34 Fällen (29 Prozent) die europäischen Standards erst mit einer Verspätung von mehr als zwei Jahren in nationales Recht umgesetzt wurden.

---

<sup>365</sup> Die gesamte Untersuchung bezog sich auf 36 Fälle. Die beiden Fälle, in denen kein Umsetzungsprozess stattfand (Teilzeitarbeit in Österreich und Luxemburg), bleiben hier unberücksichtigt.

<sup>366</sup> Eine exakte Punktlandung traf auf zwei Fälle zu: die Umsetzung der Elternurlaubs- und Arbeitszeit-Richtlinie in Schweden.

Tabelle 14: Zeitpunkt der Richtlinienumsetzung

<i>Monate nach der Umsetzungsfrist</i>	<i>0 Monate</i>	<i>0-6 Monate</i>	<i>6-12 Monate</i>	<i>12-24 Monate</i>	<i>mehr als 24 Monate</i>
Dänemark	5	1	-	-	-
Schweden	3	2	1	-	-
Finnland	3	2	1	-	-
Österreich <sup>1</sup>	1	-	2	-	2
Luxemburg <sup>1</sup>	-	-	1	1	3
Italien	-	1	-	-	5
<b>Gesamt</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>10</b>

<sup>1</sup> In diesem Land wurden nur fünf Fälle berücksichtigt, da in einem Fall kein Umsetzungsprozess stattfand.

Tabelle 15 verdeutlicht, dass es in einigen Fällen sehr lange dauerte, bis auch nur die wesentlichen Teile der Richtlinie als umgesetzt betrachtet werden konnten.<sup>367</sup> Die längste Verzögerung verursachte die Umsetzung der Arbeitszeit-Richtlinie in Italien, die erst nach sechseinhalb Jahren (77 Monaten) zu Stande kam. Auch in Österreich dauerte die Umsetzung der Arbeitszeit-Richtlinie sehr lange (68 Monate), ebenso wie die Fälle Jugendarbeitsschutz (57 Monate) und Mutterschutz (44,5 Monate) in Luxemburg sowie die Nachweis- und Jugendarbeitsschutz-Richtlinien in Italien (47 und 37,5 Monate). Im Untersuchungssample dieser Arbeit befindet sich kein Fall, der bis zum Abschluss der Untersuchung (Mai 2003) nicht als umgesetzt betrachtet werden kann. Als letzte der betrachteten Richtlinien wurde im April 2003 die Arbeitszeit-Richtlinie in Italien umgesetzt.

<sup>367</sup> Es bedeutet nicht zwingend, dass die Umsetzung zu diesem Zeitpunkt bereits vollständig korrekt war (vgl. Tabelle 16 und Tabelle 17 im folgenden Textabschnitt).

Tabelle 15: Zeitpunkt der Richtlinienumsetzung (Monate nach der Umsetzungsfrist)

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

1  
hellgraue Felder                      kein Umsetzungsprozess  
mittelgraue Felder                    weitgehend rechtzeitige Umsetzung  
dunkelgraue Felder (weiße Schrift)    stark verzögerte Umsetzung  
Gesamtverzögerung der beiden EU-Sozialpartnerrichtlinien

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 (d.h. bis sechs Monate nach Ende der Umsetzungsfrist) gelang, aus den skandinavischen Mitgliedstaaten. Die größten Verspätungen (über zwei Jahre) stammen dagegen ausnahmslos aus Österreich, Luxemburg und vor allem Italien. In Dänemark, Finnland oder Schweden wurde keine Richtlinie später als ein Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist transponiert. Vergleicht man anhand der Daten *die einzelnen Richtlinien*, so zeigt sich, dass die Arbeitszeit- und Jugendarbeitsschutz-Richtlinie 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. Für keine der Richtlinien zeigt sich, dass sie systematisch in allen (oder auch nur den meisten) Ländern schlechter umgesetzt wurde als andere Richtlinien.

Die beiden *EU-Sozialpartnerrichtlinien* schneiden vergleichsweise gut ab, sie konnten in beinahe allen Ländern zügig umgesetzt werden. In keinem Land verzögerte sich die Umsetzung der beiden Richtlinien länger als 26 Monate. Tabelle 15 zeigt (dunkelgraue Felder), dass in den hier untersuchten Fällen die Sozialpartnerrichtlinien zu Elternurlaub



und Teilzeitarbeit im Vergleich zu den anderen Richtlinien im Durchschnitt mit geringerer Verzögerung umgesetzt wurden. Addiert man die Verspätungen der Länder, so lag die Gesamtverspätung der Elternurlaubs-Richtlinie bei 42 Monaten, bei der Teilzeitarbeits-Richtlinie betrug sie 40,5 Monate. Die anderen Richtlinien waren in der Summe zwischen 70 und 173 Monate verspätet. Hier lässt sich eine Trennlinie zwischen den beiden Sozialpartnerrichtlinien und den restlichen Richtlinien ziehen.

*Tabelle 16: Korrektheit der nationalen Umsetzungsmaßnahmen im ersten Umsetzungsanlauf (nach Ländern)*

<b>Korrektheit</b>	<i>korrekt</i>	<i>im Wesentlichen korrekt</i>	<i>Inkorrektheit in wesentlichen Punkten</i>
Dänemark	4	-	2
Schweden	3	1	2
Finnland	1	3	2
Österreich	-	5	1
Luxemburg	2	2	2
Italien <sup>1</sup>	3	1	1
<b>Gesamt</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>10</b>

<sup>1</sup> In einem italienischen Fall (Arbeitszeit) konnte die Korrektheit nicht mehr berücksichtigt werden, da die Richtlinie erst kurz vor Abschluss der Untersuchung umgesetzt wurde.

Welches Bild ergibt sich aus der Betrachtung der *Richtlinienkonformität* (Tabelle 16)? 13 von 35 Fällen<sup>368</sup> (37 Prozent) wurden auf Anhieb vollständig korrekt umgesetzt. Zwölfmal (in 34 Prozent der Fälle) kam es zu einer fehlerhaften Umsetzung von Detailpunkten, zehnmal (in 29 Prozent der Fallstudien) waren wichtige Punkte der Richtlinie

<sup>368</sup> Von den insgesamt 36 Fällen dieser Studie konnte der Fall der Arbeitszeit-Richtlinie 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 einbezogen. Denn auch ohne gesonderte Umsetzungsmaßnahmen konnte beurteilt werden, ob die Entscheidung darüber, dass das nationale Recht sich bereits in Einklang mit der Richtlinie befindet, korrekt war.

im ersten Umsetzungsanlauf<sup>369</sup> 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 17), so zeigt sich, dass auch hier die beiden EU-Sozialpartnerrichtlinien zusammen mit der Nachweis-Richtlinie vergleichsweise gut abscheiden. Eine korrekte Umsetzung gelang bei der Teilzeitarbeits-Richtlinie auf Anhieb in drei Ländern, bei der Elternurlaubs-Richtlinie ebenfalls. Die Nachweis-Richtlinie wurde sogar in vier Ländern im ersten Anlauf vollständig korrekt umgesetzt. Die anderen Richtlinien lagen mit zwei (Jugendarbeitsschutz), einem (Mutterschutz) und sogar keinem Fall (Arbeitszeit) darunter. Hier stehen sich tendenziell also Elternurlaub-, Teilzeit- und Nachweis-Richtlinie auf der einen Seite (mit weniger Umsetzungsmängeln) sowie Mutterschutz, Jugendarbeitsschutz und Arbeitszeit 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 bei Mutterschutz, Jugendarbeitsschutz und Arbeitszeit deutlich komplexer. Die Jugendarbeitsschutz- und Arbeitszeit-Richtlinie beinhalten zahlreiche Ausnahmestimmungen, die Mutterschutz-Richtlinie 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 9.3.2 noch näher darauf ein).

---

<sup>369</sup> Wie in Kapitel 2 operationalisiert.

Tabelle 17: Korrektheit der nationalen Umsetzungsmaßnahmen im ersten Umsetzungsanlauf  
(nach Richtlinien)

Korrektheit <sup>1</sup>	korrekt	Inkorrektheit in Details	Inkorrektheit in wesentlichen Punkten
91/533 Nachweis	4	2	-
92/85 Mutterschutz	1	-	5
93/104 Arbeitszeit	-	3	2
94/33 Jugendarbeitsschutz	2	3	1
96/34 Elternurlaub	3	1	2
97/81 Teilzeitarbeit	3	3	-
<b>Gesamt</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>10</b>

<sup>1</sup> In einem Fall (Arbeitszeit in Italien) konnte die Korrektheit nicht mehr berücksichtigt werden, da die Richtlinie erst kurz vor Abschluss der Untersuchung umgesetzt wurde.  
Grau EU-Sozialpartnerrichtlinien

Insgesamt lässt sich festhalten, dass bei der Umsetzung der EU-Sozialpolitikrichtlinien zumindest erhebliche Defizite auftraten. Die Europäische Kommission hat in den untersuchten Fällen bis 2003 insgesamt 22 Fristsetzungsschreiben, 14 mit Gründen versehene Stellungnahmen und sieben Anrufungen des Europäischen Gerichtshofes in die Wege geleitet. In zwei Fällen (Arbeitszeit in Italien und Jugendarbeitsschutz in Luxemburg) ist es bis zu einer Verurteilung vor dem EuGH gekommen. Im Fall der Arbeitszeit-Richtlinie in Italien wäre es zudem beinahe zu einem EuGH-Urteil nach Art. 228 EGV gekommen, welches zu finanziellen Sanktionen geführt hätte. Betrachtet man die Korrektheit der Fälle auf dem Stand vom Mai 2003, stellt man fest, dass sich das Bild verändert, wenn auch langsam. Von den ursprünglich 10 gravierenden Umsetzungsmängeln sind drei auf Druck der Kommission in der Zwischenzeit behoben worden, sieben blieben bisher noch bestehen.

Im vorangegangenen Abschnitt wurden die Umsetzungsdefizite dargestellt. Welche Resultate ergibt demgegenüber die Analyse der *freiwilligen Überimplementation*? Überimplementation bezieht sich einerseits auf die Übererfüllung verbindlicher Richtlinienstandards, bspw. die Einführung von sechs anstelle der drei vorgeschriebenen Elternur-

laubsmonate.<sup>370</sup> Andererseits wird die freiwillige Erfüllung der in einigen Richtlinien vorgesehenen Empfehlungen ebenfalls darunter gefasst, z.B. wenn ein Land dem Ratsschlag der Jugendarbeitsschutz-Richtlinie folgt, dass die wöchentliche Ruhezeit von Jugendlichen den Sonntag einschließen soll, und verbindlich im Gesetz festschreibt, dass Jugendliche sonntags nicht arbeiten dürfen.

Tabelle 18: Überimplementation

<i>Fälle von Überimplementation</i>	<i>keine</i>	<i>leicht</i>	<i>signifikant</i>
Dänemark	4	2 (Nachweis, Teilzeitarbeit)	-
Schweden	6	-	-
Finnland	3	2 (Mutterschutz, Teilzeitarbeit)	-
Österreich <sup>1</sup>	3	2 (Nachweis, Arbeitszeit)	1 (Elternurlaub)
Luxemburg <sup>1</sup>	1	3 (Nachweis, Mutterschutz, Jugendarbeitsschutz)	1 (Elternurlaub)
Italien	3	1 (Jugendarbeitsschutz)	2 (Elternurlaub, Teilzeit)
<b>Gesamt</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>4</b>

<sup>1</sup> In diesem Land wurden nur fünf Fälle berücksichtigt, da in einem Fall kein Umsetzungsprozess stattfand.

Tabelle 18 verdeutlicht, dass im Großteil der Fälle (20) keine Überimplementation stattfand und in einigen Fällen (10) geringfügige Übererfüllungen vorkamen. *Signifikante Überimplementation*<sup>371</sup> trifft auf vier Fälle zu. In Luxemburg wurden anstelle von drei Monaten unbezahlttem Elternurlaub sechs Monate eingeführt, die darüber hinaus von staatlicher Seite großzügig vergütet werden. Auch Italien hob seinen Elternurlaub auf freiwilliger Basis von sechs auf zehn Monate an und führte einen Bonusmonat für den Fall ein, wenn mindestens drei Monate des Elternurlaubs vom Vater in Anspruch ge-

<sup>370</sup> 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.

<sup>371</sup> 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.

nommen werden. Im Rahmen der Umsetzung der Teilzeitarbeits-Richtlinie erfüllte Italien beinahe ausnahmslos alle Empfehlungen der Richtlinie. Darüber hinaus wurden bspw. finanzielle Anreize für Arbeitgeber geschaffen, die Teilzeitarbeitnehmer auf unbefristeter Basis neu einstellen. In Österreich lockerte man im Zuge der Richtlinienumsetzung u.a. 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 sehr kleine Kinder (bis zu zwei Jahren) bezog.

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 *Jugendarbeitsschutz-Richtlinie 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 illegalen Verstoß gegen die Nichtrückschrittsklausel der Richtlinie ansehen, denn der Geltungsbereich der Richtlinie erstreckt sich lediglich auf

Personen bis 18 Jahre.<sup>372</sup> Dennoch fand faktisch eine Absenkung des Schutzniveaus 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. 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. bspw. 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.

## **9.2 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 19 wird (anhand der eingangs vorgestellten Kategorien) die Art der Sozialpartnereinbindung in den Umsetzungsprozess den erhobenen Daten zur Verspätung gegenübergestellt.

---

<sup>372</sup> Selbst wenn man *theoretisch* annehmen würde, erwachsene Auszubildende hätten zum Geltungsbereich der Richtlinie gehört, wäre eine solche Absenkung auf Grund der weichen Formulierung der Nichtrücktrittsklausel in der Richtlinie nur schwer justiziabel gewesen. Wie in Kapitel 6.5.4. beschrieben, bleibt darin unklar, ob die Klausel auf das Schutzniveau insgesamt oder auch auf einzelne Standards bezogen werden kann.

Tabelle 19: Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung und Verzögerung

Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung		durchschnittliche Verspätung pro Fall (in Monaten)
Keine oder insignifikant	(1 Fall)	27,00
Konsultation	(8 Fälle)	32,81
Konzertierung	(22 Fälle)	11,30
Ergänzende Gesetzgebung	(1 Fall)	4,50
Sozialpartnerautonomie	(2 Fälle)	0,00
<b>Gesamt<sup>1</sup></b>	<b>(34 Fälle)</b>	<b>15,95</b>

1 In zwei Fällen der insgesamt 36 Fallstudien fand kein Umsetzungsprozess statt. Diese wurden in der Tabelle daher nicht berücksichtigt.

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 die Fälle, in denen die Sozialpartner „nur“ konsultiert wurden (32,81 Monate). Die Konzertierungsfälle liegen ebenfalls unterhalb der durchschnittlichen Verspätung aller Fälle (15,95 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.*<sup>373</sup> Besonders überraschend ist, dass die beiden Fälle autonomer Sozialpartnerregulierung ohne Verspätung gelangen. Denn wie in den Fallstudien zur Arbeits- und Elternurlaubs-Richtlinie in Dänemark deutlich wurde, war es bei dieser Art der Umsetzung notwendig, die Richtlinienstandards nicht nur über ein zentrales Sozialpartnerabkommen, sondern auch in die einzelnen sektoralen Tarifverträge zu übernehmen. Da dies 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.<sup>374</sup> Allerdings lässt sich aus diese Tabelle allein nicht ableiten, ob die aufgeführten Verspätungen tatsächlich durch Sozialpartner hervorgerufen wurden.

<sup>373</sup> Im Gegenteil, die statistische Betrachtung weist sogar in die Richtung einer Beschleunigung. Dass ein solcher Schluss ebenfalls nicht haltbar ist, wird unten näher ausgeführt.

<sup>374</sup> Die Tatsache, dass diese Art der Umsetzung von der Europäischen Kommission später nicht als ausreichend anerkannt wurde, ist aus dieser Perspektive zweitrangig.

Tabelle 20 fasst die 36 Fallstudien zusammen und zeigt, dass die Sozialpartner in neun (25%) von 36 Fällen (weiße Felder der Tabelle) wesentlicher Auslöser für die Verzögerung der Umsetzung waren.<sup>375</sup> In acht 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 (*issue linkage*) oder Überimplementation. In zwei 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 der Umsetzung führte. In sieben Fällen (dunkelgraue Felder) waren ausschließlich andere Gründe für die Verspätung der Umsetzung verantwortlich. Unter allen Fällen mit Verzögerung<sup>376</sup> trat der Faktor „Verzögerung wegen Sozialpartnereinbeziehung“ am häufigsten in Erscheinung (neunmal), gefolgt von den Fällen administrativer Überlastung (siebenmal) und zwei 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 9.3 näher ein.

---

<sup>375</sup> In einigen Fällen spielten auch verschiedenen Faktoren zusammen. Hier wurden für die weißen Felder alle Fälle gewählt, in denen die Sozialpartner einen maßgeblichen Anteil an der Verzögerung hatten.

<sup>376</sup> Gerechnet wurden hier nur die Fälle, die bis zu sechs Monate nach der Umsetzungsfrist noch nicht umgesetzt waren.



Tabelle 20: Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung und Verzögerung – Zusammenfassung der Fallstudien

	<b>91/533 Nachweis</b>	<b>92/85 Mutter- schutz</b>	<b>93/104 Arbeitszeit</b>	<b>94/33 Jugend- arbeitsschutz</b>	<b>96/34 Elternurlaub</b>	<b>97/81 Teilzeit- arbeit</b>
<b>DK</b>	(Konz)	(Konz)	(Aut)	(Konz)	(Aut)	(Erg)
<b>S</b>	(Konz)	(Konz)	(Konz)	(Konz)	(Konz)	17,5 (Konz)
<b>FIN</b>	(Konz)	(Konz)	(Konz)	(Konz)	(Konz)	16 (Konz) IL
<b>A</b>	(Konz)		68 (Konz) IL	30,5 (Konz) IL	7 (Konz) ÜI	
<b>LUX</b>					9 (Konz) IL	
<b>I</b>			77 (Konz) IL	37,5 (Kons) IL	26 (Kons) IL	(Kons)

weiß Fälle, in denen die Sozialpartner maßgeblich zu Verzögerungen beigetragen haben  
hellgrau Fälle, die weitgehend pünktlich waren (bis 6 Monate nach Ende der Umsetzungsfrist)  
dunkelgrau Verzögerung aus anderen Gründen  
schraffiert kein Umsetzungsprozess  
Zahl Verspätung der Umsetzung in Monaten  
( ) Kategorie der Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung (Kons = Konsultation; Konz = Konzentrierung; Erg. = ergänzende Gesetzgebung; Aut = Sozialpartnereautonomie)  
IL *issue linkage*  
ÜI Überimplementation

Die Tabelle zeigt darüber hinaus, eine große Anzahl der Fälle wurde weitgehend pünktlich<sup>377</sup> umgesetzt, *obwohl die Sozialpartner stark eingebunden* waren (graue 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 Teilzeitarbeits-Richtlinie in Schweden und Finnland dar.<sup>378</sup> 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

<sup>377</sup> D.h. bis zu sechs Monate nach Ende der Umsetzungsfrist.

<sup>378</sup> In Finnland lag der Grund dafür an der Verknüpfung mit der tripartistisch ausgehandelten, grundlegenden Reform eines in Finnland sehr wichtigen Gesetzes, des Arbeitsvertragsgesetzes (dort auch bei der die „Verfassung des finnischen Arbeitslebens“ genannt). In Schweden war die Frage, ob die Sozialpartner über Kollektivverträge umsetzen können und wollen, die Ursache für die Verspätung.

war.<sup>379</sup> In Österreich dagegen haben die Versuche der Konsensfindung mit den Sozialpartnern in drei von sechs Fällen zu einer Verzögerung geführt, die im Falle der Arbeitszeit-Richtlinie sogar ein Ausmaß von mehr als fünfseinhalb Jahren annahm. In Luxemburg war der Hauptfaktor für die Verzögerungen *administrative Probleme*. 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 (ergänzenden Gesetzgebung)* die Verzögerung im Wesentlichen. In Italien schließlich haben die Sozialpartner in drei von sechs Fällen zur Verzögerung der Umsetzung beigetragen. Daneben waren administrative und (partei)-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 (bspw. 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 20 präsentierten neun Fällen (weiße Felder), in denen die Sozialpartner zur Verzögerung beitrugen, waren die Sozialpartner in fünf Fällen stark in den EU-Entscheidungsprozess einbezogen,<sup>380</sup> in vier Fällen nicht.<sup>381</sup> Nur in einem Fall (Elternurlaub in Österreich) wurde über die Interviewgespräche ausdrücklich bekannt, dass die Verspätung teilweise damit in Zusammenhang stand, dass eine wichtige Sozialpartnerorganisation (die Wirtschafts-

---

<sup>379</sup> Um dem Eindruck entgegenzuwirken, die Inhalte der Richtlinie und der *policy-misfit* hätten in diesen Ländern gar keine eine Rolle gespielt und somit eine problemlose Umsetzung bewirkt, sei an dieser Stelle die Umsetzung der Jugendarbeitsschutz-Richtlinie in Dänemark in Erinnerung gerufen, die mittleren Anpassungsbedarf hervorrief. Darüber hinaus berührte sie mit der Erhöhung des Schutzalters für Kinderarbeit ein politisch äußerst sensibles Thema. Dennoch ist es Dänemark auch hier gelungen, mit der Umsetzung innerhalb der vorgeschriebenen Frist zu bleiben.

<sup>380</sup> Dazu zählen die Fälle Teilzeitarbeit in Finnland und Schweden sowie Elternurlaub in Österreich, Luxemburg und Italien.

<sup>381</sup> Dies betrifft die Arbeitszeit-Richtlinie in Österreich und Italien sowie die Jugendarbeitsschutz-Richtlinien in Österreich und Italien.

kammer) nicht in die Aushandlung der Richtlinie einbezogen war.<sup>382</sup> 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, 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.

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 sie noch nicht einmal in allen Fällen 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 hängt somit nicht ausschließlich von ihrem Verhalten, sondern entscheidend von dem der Regierung ab. Diese Fragen werden in Kapitel (9.3.4) 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?

---

<sup>382</sup> 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 Sozialpartnerrichtlinien-Elternurlaub beteiligt.

Tabelle 21: Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung und Korrektheit

Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung		<i>korrekt</i>	<i>Inkorrektheit in Details</i>	<i>Inkorrektheit in wesentlichen Punkten</i>
Keine oder insignifikant	1 Fall	-	1 (100 %)	-
Konsultation	8 Fälle	5 (62,5 %)	1 (12,5 %)	2 (25 %)
Konzertierung	21 Fälle	7 (33 %)	8 (38 %)	6 (29 %)
Ergänzende Gesetzgebung	1 Fall	1 (100 %)	-	-
Sozialpartnerautonomie	2 Fälle	-	-	2 (100 %)
<b>Gesamt<sup>1</sup></b>	<b>33 Fälle</b>	<b>13 (39,4 %)</b>	<b>10 (30,3 %)</b>	<b>10 (30,3 %)</b>

<sup>1</sup> 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).

Aus Tabelle 21 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 (grau markierte Zeile der Tabelle). 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 die 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 lediglich in einem Fall (Mutterschutz in Österreich) starke Indizien dafür, dass die Kleinen und Mittleren Unternehmen auf unzulässige Übergangsfristen für die Einführung der Gefahrenewertung 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.

Ähnlich stellt sich der Fall der schwedischen Arbeitszeitrichtlinie 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. Insbesondere die schwedischen Arbeitgeber hatten sich für die Einführung der Zaunregel stark gemacht und plädierten nach der Ermahnung durch die Europäische Kommission weiterhin dafür, die Regel beizubehalten. Auch in diesem Fall kann man im ersten

Umsetzungsanlauf nicht von einer Anstiftung zu bewusster Falschumsetzung sprechen. Es handelte sich vielmehr auch hier um ein *Experiment vor dem Hintergrund einer nicht ganz klaren Rechtslage*.

Neben dem oben beschriebenen Fall der Mutterschutz-Richtlinie 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 bei der Umsetzung der Mutterschutz-Richtlinie. 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. In Finnland wurden stillende Arbeitnehmerinnen nicht in die Schutzvorschriften aufgenommen. Die finnische Umsetzungslücke blieb nach Interviewaussagen bisher auf der europäischen Ebene unbemerkt. 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 auf dem 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 Mutterschutz-Richtlinie in Luxemburg, Österreich und Italien. In allen drei Ländern wurde das Nachtarbeitverbot 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 weitergehende 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 Jugendarbeitsschutz-Richtlinie in Österreich gab, wie in Kapitel 6.4.4 beschreiben, die wöchentliche Ruhezeit von „zwei Tagen“ Anlass zu heftigen *Auseinan-*

*dersetzungen 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 einem Fall konnten die Arbeitgeber eine leichte Aufweichung der Umsetzung 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 der Fälle, in denen die Richtlinie Interpretationsspielraum ließ oder die bekannte Rechtslage nicht ganz klar war. Hier konnte man deutlichere Initiative der Sozialpartner erkennen, auf eine Umsetzung hinzuwirken, die ihrer Interessenlage entsprach.<sup>383</sup>

---

<sup>383</sup> In den übrigen Fällen des am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung durchgeführten Projektverbands 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 Elternurlaubs-Richtlinie. 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: Kapitel 6.5 und 7.5). Allerdings kamen solche expliziten Aktivitäten der Sozialpartner für bzw. wider eine korrekte Richtlinienumsetzung insgesamt selten vor.

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 kleinen 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.

*Tabelle 22: Sozialpartnereinbindung und Anwendung der Umsetzungsmaßnahmen*

Sozialpartnereinbindung in die Umsetzung <sup>1</sup>		Anwendungsprobleme der Umsetzungsmaßnahmen bekannt?
Keine oder insignifikant	(1 Fall)	1
Konsultation	(6 Fälle)	2
Konzertierung	(21 Fälle)	6
Ergänzende Gesetzgebung	(1 Fall)	-
Sozialpartnerautonomie	(2 Fälle)	-

<sup>1</sup> Italien Arbeitszeit, Elternurlaub und Teilzeit sind hier nicht berücksichtigt, da die Umsetzung zu spät stattfand, um die Anwendbarkeit zu beurteilen.

In Tabelle 22 sind diese Fälle zusammengestellt (s. 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 Interviewgesprächen 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.<sup>384</sup> Deutlich wird also auch hier: *starke Sozialpartnereinbindung schützt vor Anwendungsproblemen nicht*. Dies steht im Gegensatz zur Argumentation der Bottom-up-

<sup>384</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass viele der Interviewpartner selbst nicht in einem Verband tätig waren.



Schule der allgemeinen Implementationsforschung,<sup>385</sup> dass eine möglichst weitgehende 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 zu einer schlechteren Qualität der Rechtstexte führen, da in ihnen komplizierte Kompromisse widerspiegeln? Die Konsequenz wäre, dass die positiven Folgen Adressanten-naher Lösungen möglicherweise zum Teil konterkariert würden. Auf der Basis des hier untersuchten empirischen Materials scheint dies so zu sein. Zur Beantwortung dieser Frage sind jedoch weitergehende Analysen notwendig.

### 9.3 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.

#### 9.3.1 „*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 vorgenommenen Fallstudien ergibt sich folgendes Bild: Betrachtet man die fünf Fälle mit großem Anpassungsbedarf, so bestätigt sich die Hypothese in vier Fällen, im fünften, luxemburgischen Fall verliert diese

---

<sup>385</sup> Die Bottom-up-Sichtweise in der allgemeinen Implementationsforschung ist als kritische Gegenbewegung zu den vormals dominanten Top-down-Ansätzen entstanden (siehe z.B. 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.

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 *Anpassungsbedarf im Bereich polity/ politics* bezogen auf die traditionellen Staat-Verbände-Beziehungen hervorgerufen hat. Hier verursachte die mangelnde Passgenauigkeit zwischen den europäischen Anforderungen, alle Arbeitnehmer abzudecken, und dem Dänischen bzw. Schwedischen Modell die Umsetzungsprobleme. Der fünfte Fall großen Anpassungsbedarfs betraf die Umsetzung der Elternurlaubs-Richtlinie 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 verzögerte, sondern beschleunigte. Denn wie die Interviewgespräche 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.

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 fünf, 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, insbesondere in den Fällen, in denen es sich nicht nur um *policy-misfit*, sondern um *Anpassungsbedarf im Bereich polity/ politics* 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 *Polity/ Politics-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 Arbeitszeit-Richtlinie blieben nicht ohne Wirkung auf den Prozess zur Umsetzung der Teilzeitarbeit-Richtlinie. Im Fall Teilzeit entschloss sich die dänische Regierung viel früher zur ergänzenden Gesetzgebung, d.h. 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.*

### **9.3.2 EU-bezogene Faktoren: Klarheit der Regelformulierung und EU-Verhandlungsprozess**

Haben *unklare Formulierungen in den Richtlinien* Einfluss auf die Umsetzungsqualität genommen? In Kapitel 9.1 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 Nachweis-Richtlinie in Luxemburg und Italien nicht zu Verzögerungen von fast zwei bzw. fast vier Jahren führen dürfen. In Einzelbeispielen war dieser Faktor jedoch relevant. Der in der Jugendarbeitsschutz-Richtlinie enthaltene Standard einer wöchentlichen Ruhezeit von „zwei Tagen“ sorgte sowohl in Österreich als auch in Finnland für Interpretationsprobleme. In Österreich trug der Streit zwischen Regierung und Sozialpartnern darüber, wie viele Stunden man unter „zwei Tagen“ zu verstehen habe, sowie Diskussionen über die komplexen Ausnahmeregelungen zur Verzögerung der Umsetzung bei.<sup>386</sup> In Finnland führte die Beibehaltung einer 38-stündigen wöchentlichen

---

<sup>386</sup> Die Interpretation dieses Standards und seiner Ausnahmeregelungen war deshalb so heftig umkämpft, weil davon abhing, inwiefern Jugendliche (insbesondere Auszubildende) zu normaler Samstagarbeit he-

Ruhezeit zu inkorrektur Umsetzung. Darüber hinaus bereitete die Interpretation des in der Elternurlaubs-Richtlinie geregelten „Urlaubs aus Gründen höherer Gewalt“ in Finnland und 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 in ebenfalls als potenzieller Einflussfaktor auf die Umsetzungsqualität von Richtlinien vorgestellt. Zum einen ging es dabei um die Frage, ob eine *Nicht-Einbeziehung wichtiger Akteure* in die Ausarbeitung der Richtlinie zu Problemen im Umsetzungsprozess führt. Auf die Einbeziehung der Sozialpartner bin ich im vorangegangenen Kapitel bereits eingegangen. Inwiefern wirkt sich 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 hat das Parlament zwar kein bindendes Veto, 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 Jugendarbeitsschutz-Richtlinie 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. Wi-

---

rangezogen werden konnten. Für einige Sektoren wie bspw. den Einzelhandel war dies ein sehr wichtiger Kostenfaktor.

derstände 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 weitgehende Zugeständnisse an die Opposition in anderen Bereichen „erkauft“ werden. In diesem Fall konnte auch die stark 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* angewiesen war, zu einer Verknüpfung der Umsetzung der Arbeitszeit-Richtlinie 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 Sozialpart-

ner überstimmt werden,<sup>387</sup> die Vertreter die Interessen ihrer Mitglieder vernachlässigen oder Konsequenzen unvollständig abgeschätzt werden.

Dass ein Mitgliedstaat im Ministerrat überstimmt wurde<sup>388</sup> bzw. Beispiele von *agency loss* kamen im keinem der untersuchten Fälle vor. Italien enthielt sich in zwei Fällen (Mutterschutz und Jugendarbeitsschutz) der Abstimmung im Ministerrat. 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 Teilzeitarbeits-Richtlinie 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 Umsetzungsprozess zu dieser Richtlinie stattfand,<sup>389</sup> 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. Diese 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 positives Musterbeispiel. 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 die *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

---

<sup>387</sup> Dies ist allerdings nur auf Gewerkschaftsseite und bei CEEP möglich, da die Entscheidungen in UNICE einstimmig getroffen werden.

<sup>388</sup> Potenziell wäre dies bei den Richtlinien zum Mutterschutz, zur Arbeitszeit und zum Jugendarbeitsschutz möglich gewesen, die auf Artikel 118a (heute 138) EGV beruhen.

<sup>389</sup> Die luxemburgischen Vorschriften standen bereits in Einklang mit den verbindlichen Anforderungen der Richtlinie.

der Organisation des EU-bezogenen 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.

*Tabelle 23: Korrektheit der Umsetzung und EU-Mitgliedschaft*

<b>Korrektheit</b>	<b>korrekt</b>	<b>Inkorrektheit in Details</b>	<b>Inkorrektheit in wesentlichen Punkten</b>
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 %)
<b>Gesamt (35)<sup>1</sup></b>	<b>13 (37 %)</b>	<b>12 (34 %)</b>	<b>10 (29 %)</b>

<sup>1</sup> In einem Fall (Arbeitszeit in Italien) aus den insges. 36 Fallstudien konnte die Korrektheit nicht mehr berücksichtigt werden, da die Richtlinie erst kurz vor Abschluss der Untersuchung umgesetzt wurde.

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.

### **9.3.3 Länderbezogene Faktoren: Vetospieler, parteipolitische Präferenzen, administrative und verfahrenstechnische Probleme**

Wie in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt, war 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 Relevanz in Bezug auf Pünktlichkeit und Korrektheit überprüft.

*Parteipolitische Vetospieler* waren in wenigen Einzelfällen wichtig.<sup>390</sup> Als herausragendes Beispiel dafür ist die Umsetzung der Arbeitszeit-Richtlinie 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 die Verknüpfung der Umsetzung mit einer ohnehin im Gang befindlichen nationalen Debatte über vorgeschlagene Arbeitszeitverkürzungen, welche den Neo-Kommunisten nicht weit genug gingen. In Dänemark wäre es beinahe soweit gekommen, dass die Umsetzung der Jugendarbeitsschutz-Richtlinie durch das parteipolitische Veto der Oppositionsparteien (v.a. 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 geeigneter halten. Auch die schwedische Weigerung, einen obligatorischen Mutterschutz einzuführen, lässt sich hier einordnen. Auch der Blick auf die *Anzahl der Vetopunkte* kann die hier präsentierten Ergebnisse 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 zugerechnet werden können.

*Administrative Probleme* konnten nach den durch die Sozialpartner verursachten Verzögerungen die meisten verspäteten Fälle erklären. Dies lag vor allem daran, dass dieser

---

<sup>390</sup> Davon unterscheidet man *institutionelle Vetospieler* wie z.B. Zweite Kammern. Wie in den Länderkapiteln 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 der Ersten Kammer.



Faktor in Luxemburg sehr deutlich zu Tage trat. Ausschlaggebend dafür waren in dem kleinen Land nicht *Koordinationschwierigkeiten zwischen den zuständigen administrativen Einheiten*, sondern die *chronische Überlastung der Ministerialbürokratie wegen mangelnder (personeller) Ressourcen*.<sup>391</sup> Ist allerdings der politische Wille vorhanden, gelingt dennoch eine schnellere Umsetzung, wie das Beispiel der Elternurlaubs-Richtlinie 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 Interviewgesprächen deutlich wurde, für weniger wichtig, da in diesen Bereichen bereits vergleichsweise weitgehende Regelungen bestanden. Aus diesem Grund räumte man einer zügigen Umsetzung keine Priorität ein.<sup>392</sup> *Punktuelle administrative Überlastung im Vorfeld des EU-Beitritts* hat bei der Verzögerung der Umsetzung der Mutterschutz-Richtlinie 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).<sup>393</sup> 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.<sup>394</sup> In Italien wurde Anfang der 1990er Jahre das Instrument des *legge comunitaria* eingeführt, um eine zügigere Umsetzung europäischer Richtlinien gewährleisten zu können. Man wollte damit verhin-

---

<sup>391</sup> Erstaunlicherweise schneidet Luxemburg im Überblick über alle Politikfelder nicht so schlecht ab wie im Bereich Sozialpolitik. Auch bei der Vorbereitung Europäischer Ratspräsidenschaften gilt das Land als sehr effektiv. Beides hängt mit politischer Prioritätensetzung zusammen.

<sup>392</sup> An dieser Stelle könnte argumentiert werden, dass die Probleme Luxemburgs ein Sonderfall sind, der das Gesamtbild verzerrt. Doch vor dem Hintergrund, dass mit der Erweiterung weitere, ähnlich kleine Mitgliedstaaten der EU beitreten (Malta und Zypern), weisen diese Ergebnisse auf Probleme hin, denen in Zukunft eine größere Anzahl der Mitgliedstaaten gegenüber stehen wird.

<sup>393</sup> Eine nähere Spezifizierung, *um welche Art von administrativen Problemen* es sich dabei handelte, war in diesen Fällen nicht möglich. Wie in Kapitel 8.1 vorgestellt, wurden Italien in der Forschungsliteratur vielfach *Koordinationsmängel* zwischen den für EU-Fragen zuständigen administrativen Einheiten bescheinigt. In den Interviewgesprächen ließ sich dafür kein spezifischer Hinweis finden. Da andere Verzögerungsgründe für die beiden Fälle ausgeschlossen werden konnten, erscheint diese Erklärung dennoch plausibel.

<sup>394</sup> In den meisten anderen Untersuchungsfällen wurde auf Gesetzgebung zurückgegriffen. Die abschließliche Nutzung von Regierungsdekreten (ohne parlamentarische Delegation) kam nicht vor, ausführende Verordnungen waren nur in einem Fall alleiniges Umsetzungsinstrument.

dern, dass jede Umsetzungsmaßnahme im italienischen Parlament bis ins einzelne debattiert werden musste, und so das Umsetzungsverfahren verkürzen, ohne das Parlament ganz zu umgehen. In den hier untersuchten Fällen konnten die starken Verzögerungen Italiens bei der Umsetzung von Richtlinien dadurch jedoch nicht verhindert werden. Bei der Jugendarbeitsschutz-Richtlinie 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 ist. Ende der 1990er Jahre waren auch die angestauten Altlasten an noch nicht bearbeiteten Richtlinien nicht mehr so groß, was zusätzlich beschleunigend wirkt (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.<sup>395</sup> Allerdings wurde diese Umsetzung von der Europäischen Kommission nicht als rechtmäßig anerkannt.

### ***9.3.4 Resümee 1: Die zentrale Bedeutung der Regierung für eine effektive Sozialpartnereinbindung und erfolgreiche Umsetzung***

Wie lassen sich die präsentierten Ergebnisse zu einem Gesamtbild über die Bestimmungsfaktoren einer fristgerechten und korrekten Richtlinienumsetzung sowie die Bedeutung der Sozialpartner in diesem Prozess zusammensetzen? Erklärungen erwiesen sich als unzureichend, welche allein von strukturellen Gegebenheiten wie der Größe des Anpassungsbedarfs oder von der Anzahl der Vetopunkte ausgehen. Zwischen der Einbindung zentraler nationaler Akteure in den EU-Entscheidungsprozess und der erfolgreichen Umsetzung zeigte sich ein positiver Zusammenhang für die Korrektheit. Richtlinien, die ausgehandelt wurden als drei der untersuchten Länder noch keine EU-Mitglieder waren, wiesen bei der Umsetzung in diesen Mitgliedstaaten eine höhere Anzahl an Inkorrektheiten als andere Fälle. Nur in einem von 12 Fällen gelang eine voll-

---

<sup>395</sup> 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.

ständig 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 neun 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 die Sozialpartner konsultiert wurden. Der ausschlaggebende Grund für Umsetzungsprobleme durch die Sozialpartner war nicht die mehr oder weniger weitgehende Form ihrer Einbindung. Stattdessen liegen die Ursachen bei der Regierung als zentralem Akteur für die Umsetzung.<sup>396</sup> Dabei spielten nicht parteipolitische Präferenzen der Regierung die entscheidende Rolle, sondern zum einen die (stark ausgeprägte oder fehlende) Priorität der Regierung für Compliance mit dem EU-Recht und zum anderen die Stabilität der Regierung.

Den letzten Aspekt möchte ich abschließend näher erläutern. Das Verhalten der Regierung 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, was jedoch auf den Spezialfall der Umsetzung über Kollektivverträge zurückzuführen ist. Es zeigte sich überdies, dass 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)

---

<sup>396</sup> An dieser Stelle ist anzumerken, dass in den analysierten Ländern im ausgewählten Untersuchungszeitraum außerhalb der 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) auch 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 – eine besondere Bedeutung einräumten. Als herausragende Beispiele lassen sich die Auseinandersetzungen mit der EU-Kommission um Kollektivverträge als Umsetzungsinstrument anführen. Obwohl die Umsetzung der Teilzeitarbeits-Richtlinie 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 vorauseilendem Gehorsam Gesetzgebung ein. Auch in den Interviewgesprächen 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 bzw. die Vermeidung von EuGH-Verfahren legt (Interviews DK7: 719-728, DK4: 456-479).

Für Luxemburg wurde bereits erläutert, dass hier die mangelnde Priorität der Regierung zur Rechtsbefolgung im Bereich der EU-Sozialpolitik wesentlich zur schlechten Umsetzungsperformanz des Landes beitrug. Administrative Überlastung war in fünf Fällen relevant. Dem steht aber das vergleichsweise gute Abschneiden des Landes in anderen Politikfeldern und bei der Elternurlaubs-Richtlinie gegenüber.<sup>397</sup> Auch in Österreich gab es Fälle, in denen die Regierung der Konsensfindung mit den Sozialpartnern Vorrang vor der Einhaltung der Umsetzungsfrist eingeräumte (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. Diese Ergebnisse zeigen, dass die Handlungsfähigkeit und der Handlungswille der Regierung ein wichtiger Faktor für die erfolgreiche Umset-

---

<sup>397</sup> Eine Aufstockung der Personalressourcen (die grundsätzlich leichter zu beheben sein sollte als andere administrative Mängel wie Koordinationsprobleme) ist in einem Land mit hohem Wohlstand wie Luxemburg letztlich ebenfalls eine Frage der Prioritäten.

zung europäischen in nationales Recht sowie für eine effektive Sozialpartnereinbindung ist.

## 9.4 Der Einfluss der EU-Sozialpolitik auf die nationalen Sozialpartner

Welches Bild ergibt sich aus dem Vergleich für die 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?

### 9.4.1 Sozialpartner und die nationale Vorbereitung des EU-Entscheidungsprozesses

*Die Ergebnisse für Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich, Luxemburg und Schweden*

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.<sup>398</sup> Tabelle 24 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 Vorbereitung des EU-Entscheidungsprozesses im Bereich des Arbeitsrechts aussieht.<sup>399</sup> In Bezug auf die Sozialpartnereinbindung in nationale arbeitsrechtliche Regu-

<sup>398</sup> 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.

<sup>399</sup> Wie in den vorangegangenen Länderkapiteln 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

lierung 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).

Tabelle 24: Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in ...

	... die nationale arbeitsrechtliche Regulierung	... in die nationale Vorbereitung des EU-Entscheidungsprozesses Zeitpunkt t 1	... in die nationale Vorbereitung des EU-Entscheidungsprozesses Zeitpunkt t 2
<b>DK</b>	Sozialpartnerautonomie	Konzertierung	wie t 1
<b>A</b>	Konzertierung	Konzertierung	wie t 1
<b>FIN</b>	Konzertierung	Konzertierung	wie t 1
<b>S</b>	Konzertierung	Konzertierung	wie t 1
<b>I</b>	Konsultation	keine oder insignifikant	Konsultation
<b>LUX</b>	Konsultation	keine oder insignifikant	Konsultation geplant

weiße Felder = keine Veränderung zwischen den Kategorien

graue Felder = Veränderung zwischen den Kategorien (möglicherweise kompensiert zum Zeitpunkt t 2)

t 1 = bis Ende der 1990er Jahre

t 2 = seit Ende der 1990er Jahre

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.<sup>400</sup> In Schweden, Österreich und Finnland gibt es für die nationalen Sozialpartner auch in der EU-Entscheidungsvorbereitung weitgehende Beteiligungsmöglichkeiten, die sich in die Kategorie der *Konzertierung* einordnen lassen (wie in den Länderkapiteln beschrieben). Im Zuge des EU-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 Sozialpart-

der Experteninterviews und Einzelfallstudien für den arbeitsrechtlichen Bereich als typisches Muster herausgestellt hat.

nerleinbindung 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.<sup>401</sup> 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). Interessanterweise sind seit Ende der 1990er Jahre (vgl. Zeitpunkt t 2 in der Tabelle) in beiden Ländern 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.

---

<sup>400</sup> Schweden wurde in diese Gruppe eingeordnet, obwohl autonome Sozialpartnerregulierung dort auch vorkommt. Wie beschrieben, geht diese aber weniger weit als bspw. in Dänemark, arbeitsrechtliche Gesetzgebung ist in Schweden üblich.

<sup>401</sup> 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 7.2 habe ich 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 hat makroökonomische tripartistische Konzertierung in den 1990er Jahre mehrmals stattgefunden. 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 8 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.

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 europäisierten Teil arbeitsrechtlicher Regulierung nur noch sehr eingeschränkt möglich.<sup>402</sup> Andererseits verringerten sich die Einflussmöglichkeiten der Sozialpartner in den Konsultationsländern. (In beiden Ländern war zum Abschluss der Untersuchung noch nicht absehbar, ob sich künftig tatsächlich eine regelmäßige Konsultationspraxis mit den Sozialpartnern im Vorfeld 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. Auf der Ba-

---

<sup>402</sup> 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 jedoch erst einmal zu Stande gekommen. Dies geschah erst vor kurzem, so dass die Konsequenzen noch nicht absehbar sind. Zum Sozialpartnerabkommen zur Telearbeit vgl. bspw. AE (2002). Bislang dominieren Richtlinien als Instrument arbeitsrechtlicher Regulierung auf der EU-Ebene.



sis der von Miriam Hartlapp und Oliver Treib durchgeführten Interviews 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 Rechtssetzungsinstrument, 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 in die Kategorie der *ergänzenden Gesetzgebung* eingeordnet 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 Interviewgesprächen 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: 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, d.h. 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 Konsulationsländer 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 bzw. 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.

#### ***9.4.2 Sozialpartner und die Richtlinien-Umsetzung***

*Die Ergebnisse für Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich, Luxemburg und Schweden*

Tabelle 25 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 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 25: Vorherrschende Form der Sozialpartnereinbindung in ...

	... die nationale arbeitsrechtl. Regulierung	... die Umsetzung normaler arbeitsrechtl. Richtlinien	... die Umsetzung der Elternurlaubs-Richtlinie	... die Umsetzung der Teilzeit-Richtlinie
<b>DK</b>	Sozialpartnerautonomie	ergänzende Gesetzgebung	ergänzende Gesetzgebung wahrscheinlich	ergänzende Gesetzgebung
<b>A</b>	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung
<b>FIN</b>	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung
<b>S</b>	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung	Konzertierung
<b>I</b>	Konsultation	Konsultation	Konzertierung gescheitert, dann Konsultation	Konzertierung gescheitert, dann Konsultation
<b>LUX</b>	Konsultation	Konsultation	Versuch ergänzender Gesetzgebung, dann Konzertierung	keine Umsetzung

weiße Felder = keine EU-induzierte Veränderung zwischen den Kategorien (I: Veränderung stark national bestimmt)  
 graue Felder = 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 Arbeitszeit-Richtlinie in Dänemark. Bessere Voraussetzungen für eine sehr weitgehende 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.<sup>403</sup> Weder fällt ihre Einbindung in die

<sup>403</sup> 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

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 keine 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 25 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 Elternurlaubs-Richtlinie in Luxemburg (graues Feld). Anstelle des sonst üblichen Gesetzgebungsverfahrens 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. Ob dieser künftig durch eine Änderung der gesetzlichen Voraussetzungen in Luxemburg tatsächlich vollzogen wird, ist noch offen. Über den Vorschlag, in Luxemburg die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen, wurde zumindest diskutiert. Wie in der Fallstudie ausgeführt, weist dieser Fall darauf

---

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.

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 stärker als in den anderen Ländern in den 1990er Jahren 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-Richtlinie<sup>404</sup> wurde versucht, diese autonom durch die Sozialpartner per Kollektivabkommen umzusetzen. Wie in Kapitel 8.5 beschrieben, stellte sich hier ein ganz ähnliches Problem wie in Luxemburg. Es gab zwar den Willen, den Sozialpartnern die Umsetzung zu übertragen, wie es Art. 137 (3) 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 (Sozialpartnerautonomie 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 nicht), das im „Weihnachtspakt“ von 1998 schriftlich niedergelegte<sup>405</sup> 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 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 nati-

---

<sup>404</sup> Diese gehört zwar nicht zur engeren Auswahl der in dieser Untersuchung analysierten Richtlinien. In den Interviewgesprächen wurde jedoch auf sie als ein wichtiges Beispiel verwiesen.

<sup>405</sup> Das jedoch auch vorher in einigen Fällen bereits praktiziert wurde bzw. versucht wurde, es zu praktizieren.

onaler 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. Bis auf Belgien (*ergänzende Gesetzgebung*) werden die Sozialpartner in allen anderen Ländern in der Regel *konsultiert*. Dies ist auch bei der Umsetzung von Richtlinien der Fall. Nur für Frankreich und Griechenland lässt sich argumentieren, dass dort die ohnehin schon schwache Sozialpartnereinbindung bei der Umsetzung europäischer Richtlinien noch etwas schwächer ausfällt, 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-Sozialpartner-Richtlinien Elternurlaub und Teilzeit, 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 Sozialpartner-Verhandlungen zu einer Einflusssteigerung der 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 bei-

behalten, 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 Richtlinien-Vorschriften besaßen. Dieser Wissensvorsprung sollte durch die engere Beteiligung für die Umsetzung nutzbar gemacht werden (Interview GB2: 358-366). Dass dieses privilegierte Wissen auch tatsächlich als zusätzliche Machtressource genutzt und in mehr Einfluss umgemünzt werden kann, verdeutlicht besonders die Umsetzung der Teilzeitarbeits-Richtlinie. 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 Teilzeitarbeits-Richtlinie in Irland 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 anderer 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 Elternurlaubs-Richtlinie in Spanien haben sogar die Sozialpartner selbst die Umsetzung der Richtlinie auf der Basis eines Sozialpartnerabkommens abgelehnt. Nachdem auf europäischer Ebene mit der Elternurlaubs-Richtlinie die erste EU-Sozialpartnerrichtlinie angenommen worden war, suchte die spanische Regierung aktiv den Kontakt zu den Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern. Die existierenden spanischen Elternurlaubs-Regelungen 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 verholfen. 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 in den EU-Sozialpartnerverhandlungen erlangten *Wissensvorsprung als Machtressource* nut-



zen. Das Beispiel der Elternurlaubs-Richtlinie in Spanien verdeutlichte jedoch ebenso wie die italienischen Fallstudien, dass die Interessen der nationalen Akteure schwerer wiegen als das normative Leitbild der EU.

#### **9.4.3 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* (bspw. 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. Sowohl im Bereich der nationalen Gesetzgebung als auch beispielsweise bei der Umsetzung des Aktionsplans für Beschäftigung 2000 und der Neufassung des Aktionsplans für Beschäftigung 2001 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 seit dem Regierungswechsel von 1999 die Zusammenarbeit zwischen Regierung und den Sozialpartnern noch am ehesten funktioniert. Dies wurde ausdrücklich darauf zurückgeführt, dass die Europäischen 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 zugedacht bekommen, 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 Entscheidungspro-

zessen 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 Effekt zwischen der europäischen und nationalen 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. Die Arbeitgeber gingen offensichtlich davon aus, dass sich die These, die *europäische Integration fördere eine gewissen Grad an Zentralisierung*, tendenziell von der staatlichen auch auf die Ebene privater Interessenvertretung übertragen lässt.

#### ***9.4.4 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 revolutionäre Veränderungen der nationalen Interessenvermittlungssysteme passierte. 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 sehr beharrungskräftig sind (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 Systembrüchen<sup>406</sup> 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.<sup>407</sup> Am einen Ende der Kategorisierung ist Typ E (Sozialpartnereautonomie) 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 Sicht<sup>408</sup>) 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 Sozialpartner (beispielsweise ergänzende Gesetzgebung statt Konzertierung) wurden jedoch ebenfalls nicht aufgenommen. Auch in der großen Gruppe der Konsultationsländer ergaben sich in einigen Mitgliedstaaten keine Veränderungen (v.a. Deutschland, Niederlande, Portugal und Spanien). In Einzelfällen (bspw. Luxemburg Elternurlaub, Europäische Betriebsräte Italien) zeigten die „weichen“ europäischen Anreize Wirkung. 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 Sozialpartner durch das EU-Sozialpartnerverfahren eine gewisse Aufwertung ihrer Stellung erfahren.

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 bzw. -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

---

<sup>406</sup> Zu *critical junctures* versus inkrementellen Prozessen institutionellen Wandels siehe etwa Thelen (2003) und Pierson (2000b).

<sup>407</sup> Die Konvergenz bezieht sich dabei nur auf die *prozedurale* Seite der eingangs erläuterten Korporatismusdefinition.

<sup>408</sup> In Belgien erfolgte die verstärkte Einbindung der nationalen Sozialpartner in den EU-bezogenen Entscheidungsprozess wie gezeigt erst mit Verzögerung seit Ende der 1990er Jahre.

Staat (bzw. 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, wo 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.<sup>409</sup> 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 einnehmen wird. Es wird also darauf ankommen, dass weiterhin verbindliche sozialpolitische EU-Richtlinien verabschiedet und vor allem EU-Sozialpartnerabkommen geschaffen werden.

---

<sup>409</sup> 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.

## 10 Schlussbetrachtung: Die Paradoxie der EU-Sozialpolitik

Ausgangspunkt der Studie 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 (bspw. 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 Sozialpolitik-Richtlinien 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 Implementati-on 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, bspw. 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 Länder-Faktoren, wobei sowohl institutionelle als auch akteurbezogene Einflüsse auf die fristgerechte und korrekte Umsetzung von EU-Richtlinien in den Blick genommen wurden. Der spezielle Fokus war 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 bzw. 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 hätte man erwarten können, 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 u.a. die Neueinführung des Elternurlaubs in Luxemburg 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 einiger Erwartungen fand eine Absenkung von Schutzstandards im Zuge der Umsetzung nur in einem von 36 Fällen statt. Gleichzeitig *bestand in den untersuchten Fällen bestand 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 Hauptergebnisse zur Erklärung dieser Defizite?* Zu einfache theoretische Erklärungen hielten nicht. Als unzureichend erwiesen sich Ansätze, die allein auf der Größe des Anpassungsbedarfs oder der Anzahl der Vetopunkte beruhen. Von den EU-bezogenen Faktoren zeigte die effektive nationale Interessenvertretung die deutlichste Wirkung. Dies bezieht sich v.a. auf das gehäufte Auftreten von Inkorrektheiten in den Fällen, in denen Finnland, Österreich und Schweden zum Zeitpunkt der Richtlinienverabschiedung noch keine EU-Mitglieder waren. Den wesentlichen Ausschlag zur

Erklärung der vorgefundenen Umsetzungsdefizite gaben 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 durch die starke Priorität der Regierungen für eine europäische Rechtsbefolgung bestimmt. 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 keine Gegensätze 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 der Sozialpartnereinbindung in die Politikformulierung und 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 wahrgenommen, um dagegen vorzugehen. Die in anderen Studien wichtige Funktion von Interessengruppen als „Pull-Faktoren“ (Börzel 2000d; 2003) der Richtlinienimplementation oder „whistle blowers“ in Bezug auf die nachträgliche Durchsetzung des EU-Rechts (bspw. durch Beschwerden

bei der Europäischen Kommission oder nationale Gerichtsverfahren) könnte in Fällen an Bedeutung gewinnen, in denen ihre Kerninteressen durch eine Fehlm Umsetzung stärker betroffen sind. Dennoch zeigen die Resultate dieser Arbeit, 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 bspw. 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 Priorität der Regierung zu beachten ist. Denkbar ist jedoch, dass ein stärker ausgeprägtes administratives Defizit in anderen Ländern den Einfluss der Regierung weiter begrenzt.<sup>410</sup>

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 weitgehenden 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 Adressaten-Nähe, reduziert möglicherweise aber gleichzeitig die Qualität

---

<sup>410</sup> 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).



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 bspw. großen Wert auf pünktliche Umsetzung, gelingt ihr dies 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 Druck hinsichtlich der fristgerechten und korrekten Umsetzung auf die nationalen Regierungen 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-Sozialpartnerbeziehungen 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 Sozialpartner 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 dabei 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 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 starkem Ausmaß Schweden. Dort zeigte sich, dass für den europäisierten Bereich arbeitsrechtlicher Regulierung Sozialpartnerautonomie in der Umsetzung von Richtlinien faktisch unmöglich geworden ist. *Paradoxe Weise 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 angestrebter Suche keine Arbeitnehmer gefunden werden, die eine Unterschreitung der Schutzstandards beklagt hätten. Die Frucht 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 Ab-

stand genommen wird. Schon jetzt scheint das nicht justiziable Verfahren der Offenen Methode der Koordinierung in diesem Bereich stark an Bedeutung zu gewinnen.<sup>411</sup>

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 die Felder der arbeitsrechtlichen Regulierung aufgezeigt, die von der EU-Ebene stammen. 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 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 sowie 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, sondern auch endogenen Veränderungen entgegenwirken kann. In theoretischer Hinsicht ist von Interesse, 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 kam diese Logik ebenfalls in den beschriebenen Beispielen (Elternurlaubs-Richtlinie in Luxemburg; Betriebsräte-Richtlinie 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.

---

<sup>411</sup> 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 (bspw. über EU-Schlichtungsverfahren), vgl. LO (2003).

*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 Sozialpartnerautonomie 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 v.a. 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-Sozialpartnerabkommen zu verzeichnen, was sich bspw. am Scheitern der Sozialpartnerverhandlungen zur Leiharbeits-Richtlinie und bei der Revision der Arbeitszeit-Richtlinie zeigt. Andererseits wurde zum Thema Telearbeit ein erstes Abkommen geschlossen, das die Sozialpartner selbst implementieren und das nicht über eine Richtlinie für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbindlich gemacht wird (AE 2002). Die Stellungnahme der Sozialpartner zum Europäischen Rat von Laeken 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). Im Verfassungsvorschlag des Konvents wurde zudem ein Abschnitt eingefügt, der auf die Anerkennung der Sozialpartner abzielt, der aber ausdrücklich die Wahrung ihrer Autonomie festschreibt. 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, bspw. 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 sehr schwach ausgeprägt (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 Rechtstandards in der EU der 25 (und mehr) Mitgliedstaaten mit vergleichsweise schwachen Sozialpartnern wären rechtsverbindliche EU-Richtlinien gegenüber freiwilligen Sozialpartnervereinbarungen von Vorteil. Deren zu Stande kommen wird aber gleichzeitig nach der Osterweiterung weniger wahrscheinlich. Denn in einer erweiterten EU mit ihren noch differenzierteren Interessenlagen wird die Einigung auf neue Sozialstandards erschwert, 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 häufig angenommen.

## Anhang

### Liste der durchgeführten Interviews

Die wichtigste Datengrundlage der Untersuchung bildeten insgesamt 66 größtenteils mehrstündige, halbstandardisierte Experteninterviews mit zentralen politischen und administrativen Entscheidungsträgern in den sechs ausgewählten Ländern, die an den jeweiligen Umsetzungsprozessen direkt oder indirekt beteiligt waren. In 5 Fällen wurden die Interviews nach der ersten Auswertungsphase durch telefonische Nachfragen (bei bereits bekannten oder neuen Ansprechpartnern) ergänzt. 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). Alle Interviews wurden vollständig transkribiert und mit *ATLAS.ti*, einer Software zur qualitativen Textanalyse, systematisch ausgewertet. Lediglich die nachträglichen Telefoninterviews wurden nicht mehr in *Atlas.ti* eingegeben und enthalten daher keine Zeilenangaben. Eine Liste der durchgeführten Interviews findet sich im Anhang. Folgende Institutionen und Organisationen wurden dabei abgedeckt:

#### **Dänemark**

Arbeitsministerium	2 Interviews (November 2000)
Gewerkschaftsbund LO	2 Interviews (November 2000 und Februar 2002)
Gewerkschaftsbund FTF	1 Interview (November 2000)
Gewerkschaftsbund AC	1 Interview (November 2000)
Arbeitgeberverband DA	1 Interview (November 2000)
Arbeitsschutzbehörde <i>Arbejdstilsynet</i>	1 Interview (November 2000)
Arbeitsmarkbehörde <i>Arbejdsmarkedsstyrelsen</i>	1 Interview (November 2000)

#### **Schweden**

Ministerium für Industrie, Arbeit und Kommunikation	4 Interviews (Dezember 2000)
Gewerkschaftsbund LO	4 Interviews (Dezember 2000)
Gewerkschaftsbund TCO	1 Interview (Dezember 2000)
Gewerkschaftsbund SACO	1 Interview (Dezember 2000)
Arbeitgeberverband SAF/ Svenskt Näringsliv	1 Interview (September 2001)
Arbeitsschutzbehörde <i>Arbetsmarknadsstyrelsen</i>	2 Interviews (Dezember 2000 und September 2002)

***Finnland***

Arbeitsministerium	2 Interviews (Februar 2001 und September 2002)
Ministerium für Gesundheit und Soziales	1 Interview (Februar 2001)
Gewerkschaftsbund SAK	3 Interviews (Februar 2001)
Gewerkschaftsbund STTK	1 Interview (Februar 2001)
Arbeitgeberverband PT	1 Interview (Februar 2001)
Arbeitgeberverband TT	1 Interview (Februar 2001)

***Österreich***

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	2 Interviews (März 2001 und September 2002)
Kammer für Arbeiter und Angestellte	4 Interviews (März 2001)
Österreichischer Gewerkschaftsbund	1 Interview (März 2001)
Wirtschaftskammer Österreich	2 Interviews (März 2001)
Industriellenvereinigung	1 Interview (März 2001)
Zentralarbeitsinspektorat	1 Interview (März 2001)

***Luxemburg***

Arbeitsministerium	2 Interviews (September 2000)
Frauenministerium	1 Interview (September 2000)
Familien und Jugendministerium	1 Interview (September 2000)
Gewerkschaftsbund OGB-L	2 Interviews (September 2000)
Gewerkschaftsbund LCGB	1 Interview (September 2000)
Handelskammer CCL	1 Interview (September 2000)
Arbeitgeberverband FEDIL	1 Interview (September 2000)
Arbeitgeberverband im Bankensektor ABBL	1 Interview (September 2000)
Arbeitsinspektorat ( <i>Inspektion du Travail et des Mines</i> )	2 Interviews (September 2000)

**Italien**

Arbeitsministerium	4 Interviews (Januar 2001)
Gewerkschaftsbund CGIL	1 Interview (Januar 2001)
Gewerkschaftsbund UIL	2 Interviews (Januar 2001)
Gewerkschaftsbund CISL	3 Interviews (Januar 2001 und September 2002)
Arbeitsinspektorat ( <i>Inspettorato del Lavoro</i> )	1 Interview (Januar 2001)
Nationales Institut für Versicherungen gegen Arbeitsunfälle INAIL	1 Interview (Januar 2001)



## Literatur

- Adam, Georg, 2002: Night Work Legislation Applies to both Women and Men. EIROOnline Document AT0207204F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/07/feature/AT0207204F.html>>.
- Adam, Georg, 2003: Government Challenges Social Partnership. EIROOnline 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(2), 291-316.
- AE, 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. EIROOnline 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.
- Arter, David, 1999: Finland. In: Robert Elgie (Hrsg.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Comparative European Politics. 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(1), 80-101.
- Bercusson, Brian, 1992: Maastricht: A Fundamental Change in European Labour Law. In: *Industrial Relations Journal* 23(2), 177-190.
- Berg, Annika, 2000a: Government Backs Down on Expected Working Time Reduction Legislation. EIROOnline Document SE0011173F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/11/feature/SE0011173F.html>>.
- Berg, Annika, 2000b: Governmental Group Sceptical Over Compulsory Working Time Cuts. EIROOnline Document SE0004139F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/04/features/se0004139F.html>>.
- Berg, Annika, 2001a: Government Proposes Legislation to Implement EU Directives on Part-time and Fixed-term Work. EIROOnline Document SE0106104N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
<<http://www.eiro.eurofound.ie/about/2001/06/inbrief/SE0106104N.html>>.
- Berg, Annika, 2001b: Merger Creates Confederation of Swedish Enterprise. EIROOnline Document SE0105199N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and

- Working Conditions  
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/05/inbrief/SE0105199N.html>>.
- Berg, Annika, 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>>.
- Berg, Annika, 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>>.
- Berg, Annika, 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, Torbjörn, 2000: Sweden: When Minority Cabinets are the Rule and Majority Coalitions the Exception. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 192-230.
- Bergmann-Winberg, Marie-Louise von, 2000: Finnland - Regionale Verwaltungsstrukturen im Umbruch. 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, 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, 1998a: 35-hour Working Week Law Adopted. EIROnline Document FR9806113F, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin <<http://eiro.eurofound.ie/1998/06/feature/FR9806113F.html>>.
- Bilous, Alexandre, 1998b: Italie. 35 Heures: Une Réduction en Trompe-l'oeil? 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(3), 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* European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2. Auflage. Leuven: Peeters Press.
- BMAGS, 2000: Notifikation von österreichischen Rechtsvorschriften, die Rechtsakte der Europäischen Union umsetzen: Richtlinie 97/81/ des Rates zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit vom 15. Dezember 1997. Wien: Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (24.1.2000).
- Börzel, Tanja A., 1999: Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain. In: *Journal of Common Market Studies* 37(4), 573-596.
- Börzel, Tanja A., 2000a: Europäisierung und Innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41(2), 225-250.
- Börzel, Tanja A., 2000b: Improving Compliance through Domestic Mobilisation? New Instruments and Effectiveness of Implementation in Spain. In: Christoph Knill/Andrea Len-

- schow (Hrsg.), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester: Manchester University Press, 222-250.
- Börzel, Tanja A., 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.
- Börzel, Tanja A., 2000d: Why There Is No 'Southern Problem': On Environmental Leaders and Laggards in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 7(1), 141-162.
- Börzel, Tanja A., 2001: Non-Compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artifact? Konferenzpapier, ECSA Seventh Biennial International Conference (May 31-June 2, 2001), Madison.
- Börzel, Tanja A., 2002: *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Börzel, Tanja A., 2003: *Environmental Leaders and Laggards in Europe. Why there is (not) a 'Southern Problem'*. Aldershot: Ashgate.
- Börzel, Tanja A., 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 (forthcoming).
- 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*, 23.08.1999, 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>>.
- 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.
- Bruun, Niklas, 2002: Die Autonomie von Tarifverträgen. Konferenzpapier, VII European Regional Congress of the International Society for Labour Law and Social Security (4-6 September 2002), Stockholm.
- Bundesarbeitsblatt, 2000: Neuregelung des Jugendarbeitsschutzes. In: *Bundesarbeitsblatt*, No. 6, 31.
- Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, 1992: An das Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Überarbeiteter Entwurf eines Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetzes - AVRAG, Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte. Wien.
- Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, 1999: AKaktuell. Wien: Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (Nr. 2, Jänner).
- 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, Giacinto 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, European Foundation for the

- Improvement of Living and Working Conditions. Dublin  
<<http://eiro.eurofound.ie/1997/10/inbrief/IT9710136N.html>>.
- Centro di Studi Economici Sociali e Sindacali, 1997b: Government Proposes Reducing the Working Week to 35 hours. EIROnline Document IT9710133N, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin  
<<http://www.eiro.eurofound.ie/about/1997/10/inbrief/IT9710133N.html>>.
- Chambre de Commerce/Chambre des Métiers, 1995: Avis de la Chambre de Commerce et Avis de la Chambre des Métiers No. 3928. Chambre des Deputés Seccion Ordinaire 1994-1995. Projet de Loi Portant Modification de la loi 24 mai 1989 sur le Contrat de Travail et Modification de la loi du 23 juillet 1993 Portant Diverses Mesures en Faveur de l'Emploi. Luxembourg.
- 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.
- Ciavarini Azzi, Giuseppe, 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.
- Ciavarini Azzi, Giuseppe, 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, 1999: Avis Motivé: adressé au Grand-duché de Luxembourg au titre de l' article 226 du traité CE concernant la mauvaise transposition de la directive 92/85/CEE sur la protection des travailleuses enceintes. C(1999)2272 final. Bruxelles (06.08.1999).
- Commission des Communautés Européennes, 2001: Dix-huitième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2000). COM(2001) 309 final. Bruxelles: Commission des Communautés Européennes (16.07.2001).
- 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 (28.06.2002).
- Commission des Communautés Européennes, 2002b: Rapport des Services de la Commission sur la Mise en Oevre de la Directive 97/81/CE, du Conseil du 17 Decembre 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 (28.05.2002).
- 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  
<[http://europa.eu.int/comm/governance/areas/studies/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/areas/studies/index_en.htm)> (25.07.2001).
- Commission of the European Communities, 2000: Communication from the Commission on the Guidelines on the assessment of the chemical, physical and biological agents and industrial processes considered hazardous for the safety or health of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (Council Directive 92/85/EEC). COM(2000) 466 final. Brussels: Commission of the European Communities (05.10.2000).

- 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(2), 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*, Cornell Studies in Political Economy Peter J. Katzenstein. 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). Bd. 25: 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*, Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft Arno Mohr. München/Wien: Oldenbourg, 337-352.
- Degener, Ursula, 2000b: Die Abschaffung des Zweikammerreichstags in Schweden. In: Gisela Riescher/Sabine Ruß/Christoph M. Haas (Hrsg.), *Zweite Kammern*, Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft Arno Mohr. München/ Wien: R. Oldenbourg, 353-367.
- Demmke, Christoph, 1994: *Die Implementation von EG-Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten: Umsetzung und Vollzug der Trinkwasserrichtlinie*. Baden-Baden: Nomos.
- Demmke, Christoph, 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. EIROOnline 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.
- 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: Guisepppe 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(2), 155-179.
- Duina, Francesco G., 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(4), 494-530.
- Dumont, Patrick/Lieven De Winter, 2000: Luxembourg: Stable Coalitions in a Pivotal Party System. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 399-432.
- Dürmeier, Silvia, 1999: Teilzeitarbeit im Kontext europäischer Kollektivvereinbarungen. DWP 99.01.04. 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(2), 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.
- Ebbinghaus, Bernhard/Anke Hassel, 2000: Striking Deals: The Role of Concertation in the Reform of the Welfare State. In: *Journal of European Public Policy* 7(1), 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.
- Eichener, Volker/Helmut Voelzkow (Hrsg.), 1994: *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis.
- EIRR, 1991a: European Parliament Reinforces Working Time Directive. In: *European Industrial Relations Review*, No. 206, 2.
- EIRR, 1991b: Social and Labour Affairs Council. In: *European Industrial Relations Review*, No. 214, 2.
- EIRR, 1993a: Council Adopts Working Time Directive. In: *European Industrial Relations Review*, No. 239, 2.
- EIRR, 1993b: New Law on Part-Time Work. In: *European Industrial Relations Review*, No. 232, 31.
- EIRR, 1993c: Progress on Young Workers at October Council. In: *European Industrial Relations Review*, No. 238, 2.
- EIRR, 1993d: Working Time Reform Proposal. In: *European Industrial Relations Review*(230), 6-7.
- EIRR, 1995: Parental Leave in Europe. In: *European Industrial Relations Review*, No. 262, 14-23.
- EIRR, 1997a: New Law on Working Time. In: *European Industrial Relations Review*, No. 281, 19.
- EIRR, 1997b: Social Partners Agree on Working Time Law Reform. In: *European Industrial Relations Review*, No. 278, 4.
- EIRR, 1998: Relaxation of Women's Nightwork Ban. In: *European Industrial Relations Review*, No. 288, 4.
- EIRR, 1999: Improved Rights for Pregnant Workers. In: *European Industrial Relations Review*, No. 305, 4-5.
- EIRR, 2000a: Dispute over Transposition of Working Time Directive. In: *European Industrial Relations Review*, No. 315, 4.
- EIRR, 2000b: Part-time Work Decree Finalised. In: *European Industrial Relations Review*, No. 314, 8-9.
- EIRR, 2000c: Part-time Work Decree Proposed. In: *European Industrial Relations Review*, No. 313, 8.
- EIRR, 2000d: Part-time Work Decree Signed. In: *European Industrial Relations Review*, No. 316, 9.
- EIRR, 2001: Part-time Work Legislation Threatens Danish Model. In: *European Industrial Relations Review*, No. 330, 5.
- EIRR, 2002a: Debate over Working Time Directive Continues. In: *European Industrial Relations Review*, No. 336, 5-6.
- EIRR, 2002b: New Government to Continue Tripartite Tradition. In: *European Industrial Relations Review*, No. 337, 4-5.
- EIRR, 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 Verbandsysteme 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 Publishers, 18-35.
- ETUC, 2000: Italy - Rules on Night Work. ETUC-Bulletin No. 13. Brussels  
<<http://www.etuc.org/en/index.cfm?target=/en/dossiers/netlex/info15.cfm>> (January-April 2000).
- EuroAS, 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 (06.08.1999).
- 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.
- Fajertag, Giuseppe/Philippe Pochet (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.
- Falkner, Gerda, 1993b: Sozialpartnerschaftliche Politikmuster und europäische Integration. In: Emmerich Tálos (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, 79-102.
- Falkner, Gerda, 1998: *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*. London: Routledge.
- Falkner, Gerda, 1999: Korporatismus auf österreichischer und europäischer Ebene: Verflechtung ohne Osmose? In: Ferdinand Karlhofer/Emmerich Tálos (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft: Wandel und Reformfähigkeit*. Wien: Signum, 215-240.
- Falkner, Gerda, 2000a: EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41(2), 279-301.
- Falkner, Gerda, 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, 11-28.
- Falkner, Gerda, 2000c: Policy Networks in a Multi-Level System: Convergence Towards Moderate Diversity? In: *West European Politics* 23(4), 94-120.
- Falkner, Gerda, 2001: The Europeanisation of Austria: Misfit, Adaptation and Controversies. In: *European Integration online Papers (EIOP)* 5(13) <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-013a.htm>>.
- Falkner, Gerda, 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 et al.: Ashgate, 11-29.
- Falkner, Gerda, 2003b: Re-Negotiating Social And Labour Policies in the European Multi-Level System: Any Role for Corporatist Patterns? In: Frans van Waarden/Gerhard Lehbruch (Hrsg.), *Re-negotiating the Welfare State*. London: Routledge, (in print).

- Falkner, Gerda/Simone Leiber, 2004: A Europeanization of Social Partnership in Smaller European Democracies? In: *European Journal of Industrial Relations* 10(3), 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.
- Fallend, Franz, 2000: Der Bundesrat in Österreich. In: Gisela Riescher/Sabine Ruß/Christoph M. Haas (Hrsg.), *Zweite Kammern*, Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft Arno Mohr. München/Wien: Oldenbourg, 97-113.
- FAZ, 2001: Das System der Sozialpartnerschaft verliert an Kraft. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14.05.2001, 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>>.
- Feyereisen, Marc, 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>>.
- Feyereisen, Marc, 1999a: Family Leave Introduced in Luxembourg. EIROnline Document LU9903196N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions <<http://www.eiro.eurofound.ie/1999/03/InBrief/LU9903196N.html>>.
- Feyereisen, Marc, 1999b: National Action Plan on Employment still not Approved. EIROnline Document LU9901187F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1999/01/features/LU9901187F.html>>.
- Feyereisen, Marc, 1999c: New Provisions Introduced on the Organisation of Working Time. EIROnline Document LU9903197F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1999/03/LU9903197F.html>>.
- Feyereisen, Marc, 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>>.
- Feyereisen, Marc, 2001a: 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>>.
- Feyereisen, Marc, 2001b: European Works Councils Directive Finally Implemented. EIROnline Document LU9191157F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/01/feature/LU0101157F.html>>.
- Feyereisen, Marc, 2001c: Parental Leave Being Taken up, but not by Men. EIROnline Document LU0111101N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/11/inbrief/LU0111101N.html>>.
- Forster, Anthony, 1999: *Britain and the Maastricht Negotiations*. London: Macmillan.
- Foubert, Petra, 2002: *The Legal Protection of the Pregnant Worker in the European Community: Sex Equality, Thoughts of Social and Economic Policy and Comparative Leaps to the United States of America*. The Hague: Kluwer.
- 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.
- Hall, Mark, 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. Auflage. 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*. Frankfurt/M.: Campus.
- Haverland, Markus, 1999: *National Autonomy, European Integration and the Politics of Packaging Waste*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Haverland, Markus, 2000: National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points. In: *Journal of Public Policy* 20(1), 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.
- Héritier, Adrienne, 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 Förderalismus-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.
- Hietanen, Juha, 1998: Doctors Reach Agreement in Line with EU Working Time Directive. EIROnline Document FI9802150N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions <<http://www.eiro.eurofound.ie/1998/02/inbrief/FI9802150N.html>>.
- Hietanen, Juha, 2000a: Committee on Employment Contracts Act Submits Proposals. EIROnline Document FI0003138F.html. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions <<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/03/feature/FI0003138F.html>>.
- Hietanen, Juha, 2000b: Dispute over Employment Contracts Act Resolved. EIROnline Document FI0009161F.html. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions <<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/09/feature/FI0009161F.html>>.
- Hietanen, Juha, 2000c: Government Withdraws Bill to Reform Employment Contracts Act. EIROnline Document FI0006151F.html. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions <<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/06/feature/FI0006151F.html>>.
- Hietanen, Juha, 2001: New Employment Contracts Act in Force. EIROnline Document FI0107193F.html. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions <<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/07/feature/FI0107193F.html>>.
- Hill, Andrew, 1991: Protest at Dutch Proposals for Maternity Benefit. In: *Financial Times*, 15.10.1991, 2.
- Hoefer, 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 Puntcher-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 oeuvre 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(1), 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(2), 407-452.
- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch, 1996: Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenenensystem. 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.
- Jahn, Detlef, 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 (2001-08-30/09-02), San Francisco.
- 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(4), 603-615.
- Jordan, Andrew, 1999: European Community Water Policy Standards: Locked in or Watered Down? In: *Journal of Common Market Studies* 37(1), 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>>.
- Jørgensen, Carsten, 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>>.
- Jørgensen, Carsten, 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>>.
- Jørgensen, Carsten, 2002: Government Proposes more Flexible Maternity-Related Leave. EIROnline Document DK0202104F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/02/feature/DK0202104F.html>>.
- Jørgensen, Carsten, 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 Sozialsabkommen 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.
- Kauppinen, Timo, 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(4), 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(3), 331-348.
- Keller, Berndt/Bernd Sörries, 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: Deaustrification? 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>>.
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow, 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(4), 595-614.
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow, 1999: Neue Konzepte – alte Probleme? Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation. In: *Politische Vierteljahresschrift* 40(4), 591-617.
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow, 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.
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow (Hrsg.), 2000b: *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester: Manchester University Press.
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow, 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(1-2), 136-155.
- Kohl, Heribert/Hans-Wolfgang Platzer, 2003: *Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa: Transformation und Integration: Die acht EU-Beitrittsländer im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Köhler, Peter A., 2001: Teilzeitarbeit in Schweden. In: *EuroAS*(11-12), 217-224.

- Kohler-Koch, Beate, 1996: Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 193-223.
- Kohler-Koch, Beate, 2000a: Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung. In: Michèle Knodt/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung 5 Jan W. van Deth/Beate Kohler-Koch/Walter Müller. Frankfurt/M./New York: Campus, 11-31.
- Kohler-Koch, Beate, 2000b: Framing: the Bottleneck of Constructing Legitimate Institutions. In: *Journal of European Public Policy* 7(4), 513-531.
- Kohler-Koch, Beate/Jakob Edler, 1998: Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29)*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 169-206.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1983: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Elternurlaub und Urlaub aus familiären Gründen. KOM(83) 686 endg. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (24.11.1983).
- 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).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (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).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (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).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (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).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (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).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1999a: Bericht über die Anwendung der Richtlinie 91/533/EWG über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen (Richtlinie 91/553/EWG des Rates vom 14. Oktober 1991). Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1999b: 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 (15.03.1999).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1999c): 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).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 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. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 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 (01.12.2000).

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000c): Siebzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1999) KOM(2000)92. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (23.6.2000).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001a: Achtzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2000). KOM(2001) 309 endg. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (16.07.2001).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001b: Europäisches Regieren: Ein Weißbuch. KOM(2001) 428 endg. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (25.07.2001).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 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/soc-dial/labour/3394\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/labour/3394_de.pdf)>.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 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 (26.06.2002).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003a: Bericht der Kommissionsdienststellen über die Umsetzung der Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 17. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit  
<[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-dial/labour/impl\\_report\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/labour/impl_report_en.htm)> (21.03.2003).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003b: Zwanzigster Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2002). KOM(2003)669 endg. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- 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(1), 69-88.
- Lampinen, Risto/Petri Usikylä, 1998: Implementation Deficit: Why Member States Do Not Comply with EU Directives? In: *Scandinavian Political Studies* 21(3), 231-251.
- Lange, Peter, 1993: Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It? In: *Politics & Society* 21(1), 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.
- Lehmbruch, Gerhard, 1974: Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism. Paper prepared for the IPSA Round Table on Political Integration, 9-13 September 1974, Konferenzpapier.
- Lehmkuhl, Dirk, 1999: *The Importance of Small Differences: The Impact of European Intergration on Road Haulage Associations in Germany and the Netherlands*. Amsterdam: Thela Thesis.

- Lehmkuhl, Dirk, 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>>.
- Lijphart, Arend, 1977: *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1984: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 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, 2003: Resolution on the Future of European Labour Law, Landsorganisationen i Danmark: 35. Ordentlicher Kongress, 26.-30. Oktober 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>>.
- Madsen, Jørgen Steen, 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: H. 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.
- March, James G./Johan P. Olsen, 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders. In: *International Organization* 52(4), 943-969.
- Marks, Gary/Liesbet Hooghe/Kermit Blank, 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. In: *Journal of Common Market Studies* 34(3), 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/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), 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.
- Ministerrat, 1993a: Corrigendum á la Note de la Présidence au Groupe des Questions sociales du 1er décembre 1993. Objet: Proposition de directive "Congé parental". Dok. 10533/93 SOC 347. Brüssel: Rat der Europäischen Gemeinschaften (30.11.1993).

- Ministerrat, 1993b: Note de la Présidence au Groupe des Questions sociales du 1er décembre 1993. Objet: Proposition de directive "Congé parental". Dok. 10533/93 SOC 347. Brüssel: Rat der Europäischen Gemeinschaften (30.11.1993).
- Ministry of Labour, Family Leaves - a Matter for Both Parents (Information Leaflet). Helsinki. 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 an International Cooperation. Konferenzpapier, Annual Meeting of the American Political Science Association (1994-09-01), New York.
- Morlino, Leonardo, 2002: Europeanization and the Reshaping of Representation in Southern Europe. Konferenzpapier, Eighth Biennial International Conference, European Union Studies Association (27-29 March), Nashville, Tennessee, USA.
- Mosher, Jim, 2000: Open Method of Coordination: Functional and Political Origins. In: *ECSA Review Forum: The Lisbon European Council* 13(3).
- Mühlbacher, Georg, 2000: Italien: Auf dem Weg zu einer neuen Spielart des Föderalismus? 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 Verlagsgesellschaft, 207-224.
- Müller, Wolfgang C., 1999: Austria. In: Robert Elgie (Hrsg.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Comparative European Politics. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Wolfgang C., 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: Guiseppe Fajertag/Philippe Pochet (Hrsg.), *Social Pacts in Europe - New Dynamics*. Brussels: ETUI, 85-112.
- Nousiainen, Jaakko, 2000: Finland: The Consolidation of Parliamentary Governance. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 264-299.
- Nousiainen, Jaakko, 2001: From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland. In: *Scandinavian Political Studies* 24(2), 95-109.
- NZZ, 2001a: Italiens Föderalismus im Test an der Urne. In: *Neue Züricher Zeitung*, 05.10.2001.
- NZZ, 2001b: Klarer Sieg der Föderalismus-Befürworter in Italien. In: *Neue Züricher Zeitung*, 08.10.2001.
- 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 <<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(5), 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/New York: 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>>.
- Paparella, Domenico, 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, 1998c: Parliament Approves Law on Overtime. EIROnline Document IT9812192N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions <<http://www.eiro.eurofound.ie/1998/12/inbrief/IT9812192N.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>>.
- Paparella, Domenico/Vilma Rinolfi, 2002b: Marco Biagi, Government Labour Law Consultant Murdered. EIROnline Document IT0203108N, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin <<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>>.
- Pedersini, Roberto, 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>>.
- Pedersini, Roberto, 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>>.
- Pedersini, Roberto, 2002: Government Approves Legislative Decree Transposing EU Directive on Part-time Work. EIROnline IT 0002261F.html. 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>>.
- Pernicka, Susanne, 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? EIROOnline Document DK9708122F.html. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1997/08/features/DK9708122F.html>>.
- Petersen, Kåre F.V., 1997b: Do Collective Agreements Ensure Full Coverage and Compliance With EU Directives? EIROOnline Document DK9710133F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1997/10/features/DK9710133F.html>>.
- Petersen, Kåre F.V., 1998: European Commission Questions Danish Implementation of Directives through Collective Agreements. EIROOnline 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 Institutionalist Analysis. In: *Comparative Political Studies* 29(2), 123-163.
- Pierson, Paul, 2000a: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 94(2), 251-267.
- Pierson, Paul, 2000b: The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. In: *Governance* 13(4), 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 oeuvre 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.
- Pridham, Geoffrey/Michelle Cini, 1994: Environmental Standards in the European Union: Is there a Southern Problem? In: M. Faure/J. 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, 2003: The Europeanization of Public Policy. In: Kevin Featherstone/Claudio Radaelli (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 27-56.
- 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>>.
- 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 (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*. 2nd. Auflage. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 131-163.
- Regalia, Ida/Marino Regini, 1999: Italy: The Dual Character of Industrial Relations. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. 2. Auflage. Oxford: Blackwell Publishers, 459-503.
- Regini, Marino, 2000: Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization. In: *Politics & Society* 28(1), 5-33.
- Rhodes, Roderick A.W./David Marsh, 1992: New Directions in the Study of Policy Networks. In: *European Journal of Political Research* 21(1/2), 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.
- Risse, Thomas/Maria Green Cowles/James Caporaso, 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.
- Saggio, Antonio (1998): Commission des Communautés européennes contre Grand-duché de Luxembourg. Sécurité au travail - Directive 92/85/CEE - Non-transposition - Manquement. Affaire C-409/97 (1.8.1998) <<http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de&Submit=Suchen&docrequire=alldocs&numaff=C-409%2F97>>.
- 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(4), 323-357.
- Scharpf, Fritz W., 1994: Community and autonomy: multi-level policy-making in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 1(2), 219-239.
- Scharpf, Fritz W., 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.
- Scharpf, Fritz W., 1998b: Jenseits der Regime-Debatte: Ökonomische Integration, Demokratie und Wohlfahrtsstaat in Europa. In: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt/M.: Campus, 321-349.
- Scharpf, Fritz W., 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(1), 65-86.
- Scheuer, Steen, 1999a: Denmark: A Less Regulated Model. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. 2. Auflage. Oxford: Blackwell, 146-170.
- Scheuer, Steen, 1999b: The Impact of Collective Agreements on Working Time in Denmark. In: *British Journal of Industrial Relations* 37(3), 465-481.
- Schmidt, Manfred G., 1982: Does Corporatism Matter? Economic Crisis, Politics and Rates of Unemployment in Capitalist Democracies in the 1970s. In: Gerhard Lehbruch/Philipp 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(2), 224-254.
- Schmidt, Vivien A., 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.
- Schmidt, Vivien A., 2000: Democracy and Discourse in an Integrating Europe and a Globalizing World. In: *European Law Journal* 6(3), 277-300.
- Schmidt, Vivien A., 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, Philipp C./Jürgen R. Grote, 1997a: Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft. In: *Politische Vierteljahresschrift* 38(3), 530-554.

- Schmitter, Philippe C., 1974: Still the Century of Corporatism? In: *Review of Politics* 36(1), 85-131.
- Schmitter, Philippe C., 1989: Corporatism is Dead! Long Live Corporatism! In: *Government and Opposition* 24(1), 54-73.
- Schmitter, Philippe C./Jürgen R. Grote, 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.
- Schroen, Michael, 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), 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.
- Schwarze, Jürgen/Ulrich Becker/Christina Pollack, 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.
- Schwarze, Jürgen/Ulrich Becker/Christina Pollack, 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.
- Secretaria 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 Zwillingsbruder der Abgeordnetenkammer. In: Gisela Riescher (Hrsg.), *Zweite Kammern*, Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft. Arno Mohr. München, Wien: 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(2), 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.
- Siedentopf, Heinrich/Jacques Ziller (Hrsg.), 1988b: *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*. Bd. 2: National Reports. London: Sage.
- Standard, 2001: Aus für Nachtarbeitsverbot. In: *Der Standard*, 8. Mai, 25.
- Standard, 2002a: Gesetzlicher Schutz für Nachtarbeiter. In: *Der Standard*, 17. April.
- Standard, 2002b: Nachtarbeitsgesetz in Kraft. In: *Der Standard*, 2. August, 18.
- Standard, 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(1), 151-177.
- Streeck, Wolfgang, 1994b: Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*, Politische Vierteljahresschrift (Sonderheft). Bd. 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 7-34.
- Streeck, Wolfgang, 1995a: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: *European Law Journal* 1(1), 31-59.
- Streeck, Wolfgang, 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/New York: Campus, 101-130.
- Streeck, Wolfgang, 2005: Theories and Practices of Neo-Corporatism. In: Thomas Janoski/Robert Alford/Alexander Hicks/Mildred Schwartz (Hrsg.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*. New York: Cambridge University Press (forthc.).
- Streeck, Wolfgang/Philipp 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 Axel Honneth/Hans Joas/Claus Offe. Frankfurt/M.: Campus, 191-222.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: *Politics & Society* 19(2), 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. EIROOnline DocumentAT0012236F.html. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/12/feature/AT0012236F.html>>.
- Suviranta, Antti Johannes, 2000: *Labour Law in Finland*. 3. Auflage. The Hague: Kluwer.
- Sverdrup, Ulf, 2002a: Compliance and conflict resolution in the European Union. Konferenzpapier, EGPA Annual Conference (4 - 7 September 2002), Potsdam.
- Sverdrup, Ulf, 2002b: Europeanization and Implementation of Community Legislation - A Nordic Model? Konferenzpapier, ECPR Joint Sessions of Workshops (22-27 March 2002), Turin.
- 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*, 04.05.2000, 6.
- Thelen, Kathleen, 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: *Annual Review of Political Science* 2(1), 369-404.
- Thelen, Kathleen, 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(1), 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.
- Traxler, Franz, 1999a: Austria: Still the Country of Corporatism. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell, 239-261.
- Traxler, Franz, 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, 2002: Europäische Vorgaben, nationaler Anpassungsbedarf und seine politische Verarbeitung: Eine ländervergleichende Studie über die Umsetzung arbeitsrechtlicher EU-Richtlinien unter besonderer Berücksichtigung von Deutschland, den Niederlanden, Großbritannien und Irland. Dissertation, Köln: Universität zu Köln.
- Treib, Oliver, 2003: Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-These. In: *Politische Vierteljahresschrift* 44(4), 506-528.
- Treib, Oliver, 2004: *Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien*. Frankfurt/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>>.
- Trentini, Marco, 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, 2000: Response to DTI Consultation on Implementation of Part-Time Work Directive. London: Trades Union Congress.
- Tunsch, 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(4), 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>>.
- Weber, Tina, 1999: Commission Reviews Implementation of Pregnant Workers Directive. EIROOnline Document EU9904165F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
<<http://www.eiro.eurofound.ie/about/1999/04/feature/EU9904165F.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(3), 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.