

# Was bewirken EU-Richtlinien in der Sozialpolitik? – Ein Ost-West-Vergleich

Oliver Treib  
Simone Leiber

Lange Zeit wurde der Europäischen Union (EU) eine ernst zu nehmende soziale Dimension abgesprochen. Vorhandene rechtliche Maßnahmen wurden allenfalls als „kleinster gemeinsamer Nenner“ bezeichnet. Seit Ende der 1990er Jahre konzentrierte sich die politische und akademische Debatte vor allem auf die Offene Methode der Koordinierung (OMK), die keinen rechtsverbindlichen Charakter hat. Arbeitsrechtliche EU-Richtlinien blieben also häufig unbeachtet, aber nicht ohne Wirkung, wie dieser Beitrag zeigt. Der Aufsatz analysiert die quantitative Relevanz und qualitative Wirkung dieses Instruments in der EU-15. Erstmals werden im Vergleich dazu auch Befunde zu ausgewählten neuen Mitgliedstaaten aus Mittelosteuropa (MOE) vorgestellt.

## 1

### Regelungsgegenstände und quantitative Relevanz

Führt die europäische Integration zu einem sozialpolitischen Deregulierungswettbewerb als Folge der ökonomischen Internationalisierung? Diskussionen über die Gefahr eines von der Europäischen Union ausgehenden Absenkungsdrucks auf nationale Sozialstandards bildeten den Ausgangspunkt für zwei mehrjährige Forschungskooperationen,<sup>1</sup> aus denen die hier präsentierten Ergebnisse hervorgehen. Eine Möglichkeit, einem solchen Absenkungswettlauf zu begegnen, besteht in der Festlegung gemeinsamer Sozialstandards auf EU-Ebene. Versuche, in Richtung einer „positiven“<sup>2</sup> gemeinschaftlichen EU-Sozialpolitik zu kommen, blieben allerdings lange Jahre nur begrenzt erfolgreich und scheiterten am Einstimmigkeitserfordernis der Mitgliedstaaten bei der Entscheidungsfindung.<sup>3</sup> Insbesondere seit Anfang der 1990er Jahre ist die EU in dieser Hinsicht jedoch aktiv geworden.

Ende 2002 gab es insgesamt 55 Sozialrichtlinien, unter Einbeziehung der – oft materiell bedeutsamen – Novellierungen sowie der geografischen Ausdehnungen ergibt sich sogar eine Zahl von 79 Richtlinienbeschlüssen. Entgegen manchen Befürchtungen, dem Mitte der 1980er Jahre lancierten Binnenmarktprogramm mit seinen Liberalisierungsmaßnahmen werde gar keine soziale Dimension gegenübergestellt, waren gerade die 1990er Jahre das seit Beginn der regulativen europäischen Sozialpolitik bei Weitem aktivste Jahrzehnt mit knapp 60 % aller Richtlinienbeschlüsse.

se. Man kann sagen, dass sich die Zahl der neu verabschiedeten Sozialrichtlinien von Dekade zu Dekade in etwa verdoppelt hat (Falkner et al. 2005, S. 45–49).

In den Gründungsjahren der (damals noch) Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) war der Hauptgegenstand europäischer Sozialpolitik (in einem weit gefassten Verständnis) die Freizügigkeit von ArbeitnehmerInnen. Drei Verordnungen,<sup>4</sup> die im Laufe der Jahre immer wieder ergänzt und geografisch auf neue Mitgliedstaaten erweitert wurden, regelten die Anerkennung von Ansprüchen und den Sozialversicherungsschutz grenzüberschreitend mobiler ArbeitnehmerInnen und ihrer Familien. Vom Sozialpolitischen Aktionsprogramm der EU (1974) über die verschiedenen Stationen des Integrationsprozesses bis zum heute gültigen Vertrag von Nizza (2001) kamen drei weitere wichtige Aufgabenfelder verbindlicher EU-Regulierung in diesem Feld hinzu:

(1) Der Bereich *Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz* ist das in quantitativer Hinsicht umfangreichste Aktionsfeld der EU-Richtlinien. 27 der 55 oben genannten Rechtsakte können diesem Gebiet zugeordnet werden. Ein Beispiel dafür sind Richtlinien zum Schutz von ArbeitnehmerInnen gegen Risiken biologischer, physikalischer oder chemischer Substanzen. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) wurde hier die Abstimmung per qualifizierter Mehrheitsentscheidung im Ministerrat anstelle von Einstimmigkeit zugelassen. Denn die Mitgliedstaaten – darunter selbst das von *Thatcher* regierte Großbritannien – hielten diesen Bereich für ein weitgehend „technisch“ zu regulierendes Gebiet, dessen Harmonisierung der

Binnenmarktintegration förderlich sei. Das sogenannte „Vertragsgrundlagenspiel“ („treaty-base game“, Rhodes 1995, S. 99) trug in der Folge nicht nur zur Fortentwicklung des EU-Rechtsbestandes in die-

1 Nähere Informationen unter <http://www.mpifg.de/socialeurope> (Projektverbund „New Governance and Social Europe: Theory and Practice of Minimum Harmonization and Soft Law in the Multi-level System“ zur EU-15) und <http://www.ihs.ac.at/index.php3?id=1144> (Projekt „Dead Letter or Living Rights? The Practice of EU Social Law in Central and Eastern Europe“ zu den MOE-Ländern). Wir danken herzlichst allen KollegInnen aus den beiden Projekt-Kooperationen, auf deren Ergebnissen dieser Beitrag beruht.

2 Während der Begriff „positive Integration“ standardsetzende, häufig marktkorrigierende oder regulative Maßnahmen umfasst, bezeichnet man mit „negativer Integration“ die Beseitigung von Hemmnissen des Marktwettbewerbs und freien Handels.

3 Ausführlich zum historischen Hintergrund: Falkner 1998, S. 55–155.

4 Im Gegensatz zu Richtlinien, die eine Rahmengesetzgebung darstellen, welche erst in nationales Recht umgesetzt werden muss, sind EU-Verordnungen direkt in den Mitgliedstaaten rechtsgültig (Art. 249 EG-Vertrag).

Oliver Treib, Dr., Wissenschaftler am Institut für Höhere Studien (IHS) in Wien.

Arbeitsschwerpunkte: Europäische Sozialpolitik, Implementationsforschung, Politische Konfliktlinien in internationalen Verhandlungen.

e-mail: treib@ihs.ac.at

Simone Leiber, Dr., Wissenschaftlerin am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Europäische und international vergleichende Sozialpolitik. e-mail: Simone-Leiber@boeckler.de

sem Feld bei, sondern es wirkte sogar darüber hinaus. Denn eine nicht ganz eindeutige Definition des Gegenstandsreichs für die qualifizierte Mehrheitsentscheidung in Art. 118a EG-Vertrag führte dazu, dass auch ArbeitnehmerInnenrechte in einem weiteren Sinne, wie etwa in den Bereichen Mutterschutz, Jugendarbeitsschutz und Arbeitszeitregulierung, über diese Vertragsgrundlage verabschiedet werden konnten.

(2) Als zweiter zentraler Regelungsbereich ist die *Geschlechtergleichstellung und Nicht-Diskriminierung* zu nennen (8 der 55 Richtlinien). In diesem Feld war der Europäische Gerichtshof (EuGH) bereits frühzeitig von großer Bedeutung, da er in seiner Rechtsprechung Art. 119 des EWG-Vertrages extensiv auslegte und damit deutliche Akzente gegen Lohndiskriminierung in den Mitgliedstaaten setzte (vgl. Leibfried in diesem Heft). Ab Mitte der 1970er Jahre wurde diese EuGH-Rechtsprechung dann unter anderem ergänzt durch EU-Richtlinien zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf sowie in der Sozialversicherung, zur Beweislastumkehr bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

(3) Auch im Bereich *sonstiger arbeitsrechtlicher Schutzstandards* ist die EU schließlich durchaus aktiv geworden (20 der 55 Richtlinien). Hierzu zählen einige Richtlinien aus den 1970er Jahren, etwa zum Schutz von ArbeitnehmerInnenrechten bei Massenentlassungen und der Insolvenz des Arbeitgebers. Des Weiteren lassen sich Richtlinien aus den 1990er Jahren beispielsweise zur Nicht-Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten, LeiharbeitnehmerInnen und befristet Beschäftigten sowie zum Elternurlaub in diesen Bereich einordnen.

Insgesamt hat der Bestand an Sozialrichtlinien inzwischen also einen Entwicklungsstand erreicht, den noch vor einigen Jahren die wenigsten erwartet hätten, der aber weiterhin relativ wenig beachtet wird. Seit Ende der 1990er Jahre stehen stattdessen vor allem die unverbindlichen, „weichen“ Verfahren der OMK im Zentrum des politischen und wissenschaftlichen Interesses (vgl. Schäfer in diesem Heft). Die genaue quantitative Betrachtung zeigt allerdings, dass bindendes, „hartes“ EU-Recht

in der EU-Sozialpolitik – zumindest bislang – nicht durch die weichen Steuerungsformen der OMK verdrängt wurde. Beide wurden in etwa parallel zueinander ausgebaut (Falkner et al. 2005, S. 53) – allerdings mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten in verschiedenen Regelungsfeldern. Während das rechtsverbindliche Instrument der EU-Richtlinie vor allem im Arbeitsrecht zum Tragen kommt, sind Kernbereiche nationaler Sozialpolitik wie die Renten-, Gesundheits- oder Arbeitsmarktpolitik, weichen Regulierungsformen wie etwa der OMK überlassen bzw. sind besonders stark den Prozessen negativer Integration unterworfen (vgl. Schäfer und Leibfried in diesem Heft).<sup>5</sup>

## 2

### Wirkungen der Richtlinien in der EU-15

Nach diesem Überblick über die quantitative Entwicklung und die Regelungsgegenstände der EU-Richtlinien im Feld der Sozialpolitik geht es im Folgenden um die Auswirkungen dieser Richtlinien in den Mitgliedstaaten West- und Mittelosteuropas. Um diese wirklich einschätzen zu können, wurde deren Implementation in den Mitgliedstaaten detailliert analysiert. Für die Studie der EU-15 wurden sechs EU-Sozialrichtlinien aus den 1990er Jahren ausgewählt. Es handelte sich um arbeitsrechtliche Richtlinien zu den Themen Arbeitszeit, Elternurlaub, Teilzeitarbeit, Information über arbeitsvertragliche Bedingungen sowie Schutz von jugendlichen und schwangeren Arbeitskräften. Um ein möglichst vollständiges Bild zu erhalten, fokussierte die Untersuchung auf den gesamten Prozess der rechtlichen Übernahme, des staatlichen Vollzugs und der praktischen Anwendung der ausgewählten Vorschriften in allen damaligen EU-Mitgliedstaaten.

#### 2.1 MEHR ALS DER „KLEINSTE GEMEINSAME NENNER“

Zunächst zur Bewertung der mit den Richtlinien gesetzten Standards mit Blick auf die EU-15: Als Messgröße hierfür diente der Umfang der notwendigen Reformen im Vergleich zu den vorher bestehenden nationalen Regelungen (Anpassungsbedarf oder misfit). Unsere detaillierte empirische Analyse belegt, dass die Richtlinien fast

**Tabelle 1: Anpassungsbedarf von 6 Richtlinien in der EU 15 (90 Fälle)**

MS	Anpassungsbedarf				
	keiner	gering	mittel	hoch	gesamt
AT	0	1	5	0	6
BE	0	3	3	0	6
DE	0	5	1	0	6
DK	0	2	1	3	6
ES	0	6	0	0	6
FI	0	4	2	0	6
FR	0	6	0	0	6
GR	0	3	3	0	6
IE	0	1	3	2	6
IT	0	2	4	0	6
LU	0	4	1	1	6
NL	1	4	1	0	6
PT	0	1	5	0	6
SE	0	3	2	1	6
UK	0	1	2	3	6
<b>Gesamt</b>	<b>1</b>	<b>46</b>	<b>33</b>	<b>10</b>	<b>90</b>
<b>In %</b>	<b>1</b>	<b>51</b>	<b>37</b>	<b>11</b>	<b>100</b>

Quelle: Falkner et al. 2005, S. 263–265

WSI Hans Böckler Stiftung

durchweg Anpassungsdruck in den Mitgliedstaaten hervorriefen, teilweise sogar in beträchtlichem Ausmaß. Die sorgfältige Einstufung der 90 Fälle (15 Länder, sechs Richtlinien) unter Berücksichtigung der hervorgerufenen Kosten<sup>6</sup> ergab insgesamt, dass in 46 Fällen geringer Anpassungsbedarf auf nationaler Ebene bestand. 33-mal waren mittlere Anpassungsleistungen zu vollbringen, und in 10 Fällen mussten sogar als hoch einzustufende Anpassungsleistungen erbracht werden, um die nationalen Regelungen in Einklang mit dem EU-Recht zu bringen. Nur in einem einzigen Fall rief eine der sechs Richtlinien keinen Reformbedarf in einem Land hervor (*Tabelle 1*).

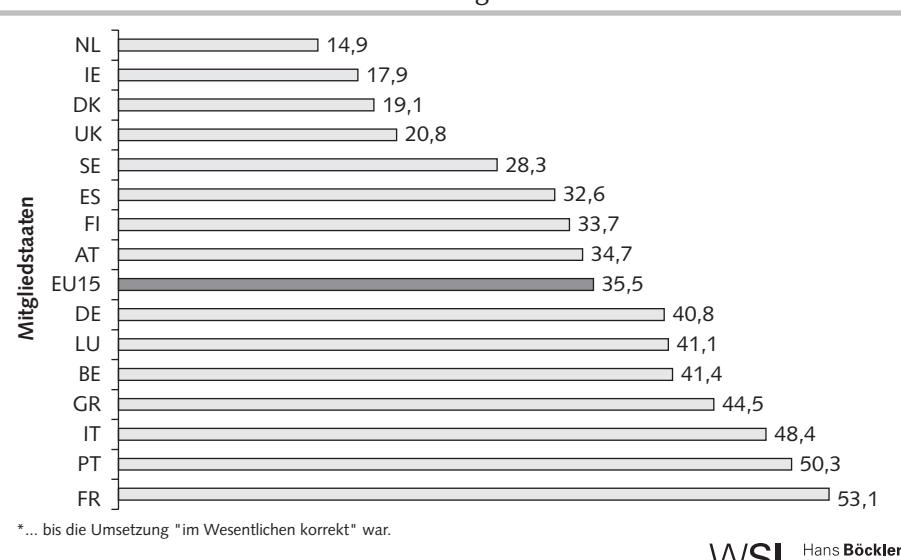
Insgesamt waren also zumeist keine wirklich revolutionären Reformen nötig, um den Richtlinien zu genügen. Interessant ist aber der Ländervergleich, denn es gibt durchaus eine Reihe von Ländern, in denen die Richtlinien insgesamt deutliche Fortschritte brachten. Das gilt insbesondere für Großbritannien und Irland, wo ArbeitnehmerInnen traditionell nur sehr wenige gesetzlich oder tarifvertraglich garantierte Rechte hatten und daher in besonderem Maße von den europäischen Regelungen profitierten. So musste Großbri-

5 Eine Ausnahme davon bilden die beschriebenen sozialrechtlichen Verordnungen zur ArbeitnehmerInnenfreiheit.

6 Zur Operationalisierung siehe Falkner et al. 2005, S. 27–32.

**Abb. 1: Durchschnittliche Verspätung bis zur Richtlinien-Umsetzung\***

- in Monaten nach Ablauf der Umsetzungsfrist -



\* ... bis die Umsetzung "im Wesentlichen korrekt" war.

Quelle: Falkner et al. 2005, S. 271.

WSI Hans Böckler Stiftung

tannien als Reaktion auf die Arbeitszeitrichtlinie zum ersten Mal überhaupt gesetzliche Vorschriften über Höchstarbeitszeiten, Mindestruheperioden und Urlaubsansprüche einführen, und Irland war gezwungen, die bestehenden Arbeitszeitvorschriften deutlich zu verschärfen sowie auf beträchtlich mehr Gruppen auszudehnen. In beiden Ländern hatte es vor der Umsetzung der entsprechenden EU-Vorschriften auch keine allgemein verbindlichen gesetzlichen Regelungen zum Elternurlaub oder zur Gleichbehandlung von TeilzeitarbeitnehmerInnen gegeben.

Doch auch in generell relativ hoch regulierten Ländern sorgten die Richtlinien dafür, dass einzelne Lücken im Regelungsbestand geschlossen werden mussten. Österreich war gezwungen, wichtige Bereiche des Gesundheitswesens erstmals in die gesetzlichen Arbeitszeitregelungen einzubeziehen. Deutschland musste den gesetzlichen Mindesturlaub von drei auf vier Wochen verlängern (ausführlich zum Fall Deutschland: Treib 2004, S. 124–149). Und die Jugendarbeitsschutzrichtlinie verpflichtete Dänemark dazu, die generelle Altersgrenze, ab der Minderjährige leichte Tätigkeiten verrichten dürfen, von zehn auf 13 Jahre anzuheben.

Insgesamt handelt es sich bei den analysierten Richtlinien also nicht um rein symbolische Politik auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Das gilt vor allem, wenn man den Blick nicht nur auf die kontinentaleuropäischen Länder richtet, wo das Ausmaß der Veränderungen insgesamt durchaus begrenzt war, sondern auch auf

die wenig regulierten Länder wie insbesondere Großbritannien und Irland. Diese Gruppe der „unterregulierten“ Länder hat mit der EU-Osterweiterung deutlichen Zuwachs bekommen (Abschnitt 3).

## 2.2 MASSIVE PROBLEME BEI DER RECHTSBEFOLGUNG

Doch wie steht es um die Rechtsbefolgung der Mitgliedstaaten bei Umsetzung der Richtlinien? Wurden die EU-Vorgaben pünktlich und vollständig in nationale Gesetze überführt? Und wie sieht es mit der Qualität des Vollzugs und der Anwendung des beschlossenen Rechts aus?

Kurz zusammengefasst zeigte sich, dass die Disziplin der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der ausgewählten arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien in nationales Recht außerordentlich mangelhaft ist. In mehr als zwei Dritteln aller untersuchten Fälle geschah die vollständige Umsetzung erst mit mindestens zwei Jahren Verspätung. Demgegenüber wurden nur zehn Fälle sowohl pünktlich als auch vollständig umgesetzt. Selbst wenn die Messlatte etwas niedriger gelegt wird und man den Blick lediglich auf eine „im Wesentlichen“ korrekte Umsetzung richtet, wurde dieses Stadium nicht einmal in einem Drittel aller Fälle pünktlich oder fast pünktlich erreicht. Vergleicht man die durchschnittliche Zeit, die von den einzelnen Ländern benötigt wurde, um eine im Wesentlichen korrekte Umsetzung der sechs Richtlinien zu erreichen, so zeigt sich, dass jeder Mitgliedstaat die Umsetzungsfristen um mindestens ein Jahr über-

schritt. In vier Ländern betrug die durchschnittliche Verspätung unter zwei Jahren. Jeweils vier weitere benötigten im Durchschnitt zwischen zwei und drei bzw. zwischen drei und vier Jahren länger als erlaubt, um dieses Stadium zu erreichen. In drei Mitgliedstaaten schließlich verstrichen durchschnittlich mehr als vier Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist, bis die Richtlinien weitgehend korrekt in nationales Recht überführt worden waren (Abbildung 1).

Wie bereits angesprochen, reicht aber selbst eine korrekte und pünktliche Umsetzung von EU-Richtlinienstandards in nationales Recht für eine pflichtgemäße Implementation noch nicht aus. Vielmehr müssen die Mitgliedstaaten auch für eine möglichst reibungslose praktische Anwendung sowie für eine adäquate Kontrolle und Sanktionierung möglicher Verstöße gegen das umgesetzte europäische Recht sorgen. Unsere Analyse zeigt, dass die Rechtsdurchsetzungssysteme von Griechenland, Irland, Italien und Portugal so gravierende Mängel aufweisen, dass sie die praktische Anwendung EU-rechtlich vorgeschriebener Arbeitsrechtsstandards nicht systematisch sicherstellen können. In Griechenland bereiten das unzureichende Ausbildungsniveau der Inspektoren sowie die mangelhafte Koordination zwischen den verschiedenen Aufsichtsbehörden massive Probleme. Auch in Italien ist die Koordination zwischen den verschiedenen Kontrollinstanzen so schlecht, dass dies als ernsthaftes Hindernis für eine adäquate Rechtsdurchsetzungspolitik betrachtet werden muss. In Irland und Portugal gibt es schließlich zu wenige Arbeitsinspektoren, um in ausreichendem Maße dafür Sorge tragen zu können, dass Verstöße auch entdeckt und verfolgt werden.

Die Überwachungstätigkeit der EU-Kommission ist zu wenig systematisch und durchschlagskräftig, um diese Probleme wirklich effektiv bekämpfen zu können (Hartlapp 2005). In einem Fünftel aller Fälle von Verstößen wurde gar kein Verfahren eingeleitet. In mehr als der Hälfte aller dieser Fälle fand zwar ein Verfahren statt, dieses entsprach aber nicht den strengen eigenen Kriterien der Kommission im Hinblick auf die konsequente Verfolgung von Verstößen. Hauptgrund für diese ernüchternde Bilanz der Kommissionstätigkeit sind fehlende Ressourcen. Die Kommission hat schlicht nicht genügend Personal, um systematisch nicht nur Fällen von Nichtum-

setzung nachzugehen, sondern auch zu prüfen, ob die von den Ländern gemeldeten Maßnahmen inhaltlich korrekt und vollständig sind oder wie es um Vollzug und Anwendung steht.

Das bedeutet insgesamt, dass es in der EU-15 durchaus ein signifikantes Implementationsproblem gibt. Die Betroffenen müssen oft sehr viel länger auf eine praktische Verwirklichung ihrer Rechte warten als dies der europäische Gesetzgeber vorgesehen hatte. Teilweise können sie ihre Rechte auch nur durch viel Eigeninitiative (im Extremfall vor Gericht) durchsetzen.

## 3

### **EU-Richtlinien in MOE: Nur Papiertiger?**

Wie sieht nun die Wirkung arbeitsrechtlicher EU-Richtlinien in den neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas aus? Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die ArbeitnehmerInnen in den Beitrittsländern potenziell durchaus stark von den arbeitsrechtlichen EU-Vorschriften profitieren könnten. Aufgrund massiver Vollzugs- und Anwendungsprobleme ist dieses Potenzial aber bislang mehr auf dem Papier als in der Praxis greifbar.<sup>7</sup>

Die zehn neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa sowie aus dem Mittelmeerraum mussten bis zu ihrem Beitritt im Mai 2004 die Anforderungen des gemeinschaftlichen Besitzstandes erfüllen und ihre Verwaltungs- und Rechtssysteme entsprechend umgestalten. Die Fortschritte bei der Rechtsangleichung wurden von der Europäischen Kommission überwacht, massive Mängel in verschiedenen Feldern hätten in der Summe durchaus dazu führen können, dass der Beitritt verschoben oder ganz infrage gestellt worden wäre. Dazu ist es bekanntlich nicht gekommen. Am Beispiel der Übernahme von drei arbeitsrechtlichen Richtlinien in der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn lässt sich zeigen, dass dazu auf der rechtlichen Ebene auch kein Anlass bestand. Wesentlich kritischer fällt die Beurteilung hinsichtlich der praktischen Durchsetzung der neuen Rechte aus.

#### **3.1 RECHTSANGLEICHUNG: SCHWIERIG, ABER ERFOLGREICH**

(1) Die *Arbeitszeitrichtlinie* (2003/88/EG)

rief in allen vier Ländern relativ wenig rechtlichen Anpassungsbedarf hervor. So existierten überall noch ältere Rechtsvorschriften über Höchstarbeitszeiten, Ruheperioden und Urlaubsansprüche. Diese mussten allerdings aktualisiert und spezifiziert werden. Beispielsweise mussten in Slowenien die zulässige wöchentliche Höchstarbeitszeit (inklusive Überstunden) von 50 auf 48 Stunden verkürzt, die gesetzlichen Jahresurlaubsansprüche um zwei Tage verlängert und spezifische Höchstarbeitszeiten bei Nacharbeit neu eingeführt werden. Ähnliche graduelle Anpassungen der Rechtsvorschriften waren auch in den anderen drei Ländern erforderlich. Obwohl die Latte zur rechtlichen Erfüllung der Arbeitszeitrichtlinie also relativ niedrig lag, führte die Umsetzung in allen vier Ländern zu heftigen politischen Kontroversen. Diese hatten jedoch weniger mit den erforderlichen Verbesserungen für die ArbeitnehmerInnen zu tun, als mit Debatten über die Flexibilisierung der bestehenden Regelungen und die Ausnutzung der von der Richtlinie gewährten Ausnahme- und Abweichungsmöglichkeiten.

In der Slowakei stand die Umsetzung ganz im Zeichen der von der Mitte-Rechts-Regierung unter *Mikulás Dzurinda* betriebenen Lockerung arbeitsrechtlicher Bestimmungen. Daher wurde der von der Richtlinie vorgegebene Flexibilitätsrahmen weitgehend ausgeschöpft. Insbesondere führte man nach britischem Vorbild die Möglichkeit von betrieblichen Abkommen über Abweichungen vom normalen Arbeitszeitrahmen ohne Gewerkschaftsbeteiligung ein. Die schwachen Gewerkschaften hatten diesen Plänen nichts entgegenzusetzen. Ähnlich erging es den ungarischen Gewerkschaften, die trotz Protesten nicht verhindern konnten, dass die Mitte-Rechts-Regierung unter *Viktor Orbán* den Flexibilitätsrahmen der Richtlinie ebenfalls relativ weitgehend ausnutzte und darüber hinaus im Zuge der Umsetzung die Möglichkeiten zur Sonntagsarbeit und zum Abschluss bestimmter atypischer Beschäftigungsverhältnisse ausdehnte.

Auch in Slowenien gab es kontroverse Debatten über die Lockerung der bestehenden Vorschriften. Hier konnte allerdings ein tripartistisch ausgehandelter Kompromiss gefunden werden, der zwar ebenfalls eine relativ minimale Umsetzung der Richtlinie beinhaltete, dafür aber auch die Aufrechterhaltung einiger zuvor infrage gestellter Rechte vorsah. In der Tsche-

chischen Republik konnten die Flexibilisierungsforderungen der Arbeitgeber durch den Einsatz der Gewerkschaften und vor allem durch die ablehnende Haltung der sozialdemokratischen Regierung unter *Milos Zeman* weitgehend abgewehrt werden, sodass die Umsetzung der Richtlinie insgesamt relativ arbeitnehmerfreundlich geriet.

Trotz der heftigen Kontroversen schafften es alle vier Länder, die Vorgaben der Arbeitszeitrichtlinie rechtzeitig und im Wesentlichen korrekt in nationales Recht zu übernehmen. Größeren rechtlichen Nachbesserungsbedarf gibt es in der Mehrzahl der Länder lediglich noch bei der Umsetzung der EuGH-Rechtsprechung zum Thema Bereitschaftsdienste,<sup>8</sup> die aber aufgrund der damit verbundenen Umstellungsprobleme im Schichtdienst von Krankenhäusern, Rettungsdiensten etc. auch von vielen alten Mitgliedstaaten bislang nicht eingehalten wird.

(2) Die beiden *Gleichbehandlungsrichtlinien* (76/207/EWG und 2000/78/EG), die Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, des Alters, der Religion oder Weltanschauung, der sexuellen Ausrichtung oder von Behinderungen im Arbeitsleben untersagen, riefen in den vier Ländern deutlich mehr rechtlichen Anpassungsbedarf hervor. Zwar gab es überall bereits allgemeine Diskriminierungsverbote in den jeweiligen Verfassungen. Allerdings deckten diese Regeln nicht immer alle Bereiche der Diskriminierung ab, waren in der Regel nicht direkt auf private Beschäftigungsverhältnisse anwendbar und mussten insgesamt deutlich konkretisiert werden, um die detaillierten Bestimmungen der Richtlinien zu erfüllen. Das galt insbesondere für Slowenien und die Tschechische Republik. In der Slowakei mangelte es vor allem an ausreichendem Schutz für Homosexuelle (sexuelle Minderheiten). In Ungarn waren dagegen lediglich graduelle Nachbesserungen nötig.

Ungeachtet des zum Teil massiven Reformbedarfs haben mittlerweile alle vier Länder die wesentlichen Bestimmungen der bei-

<sup>7</sup> Zu demselben Ergebnis kommt auch eine Fallstudie zur Umsetzung sozialpolitischer EU-Richtlinien in Polen (Leiber 2005).

<sup>8</sup> Urteile des Gerichtshofes vom 3. 10. 2000 in der Rechtssache C-303/98 (SIMAP-Urteil) und vom 9. 09. 2003 in der Rechtssache C-151/02 (Jäger-Urteil).

den Richtlinien übernommen. Zum Teil gehen die eingeführten Regelungen sogar weit über das europäische Mindestniveau hinaus. So decken die von Mitte-Links-Regierungen eingeführten Gleichbehandlungsgesetze Ungarns und Sloweniens deutlich mehr Diskriminierungsgründe ab als in den Richtlinien vorgegeben und dehnen den Diskriminierungsschutz auch auf Bereiche jenseits des Arbeitslebens aus, obwohl dies nur für bestimmte Benachteiligungen erforderlich gewesen wäre. Trotz dieser massiven „Überimplementation“ verliefen die Gesetzgebungsprozesse in Ungarn und Slowenien ohne große Widerstände oder Auseinandersetzungen.

Ganz anders sah es dagegen in der Slowakei und der Tschechischen Republik aus. In beiden Ländern stemmten sich vor allem christlich-konservative Koalitionsparteien gegen die Verwirklichung breit angelegter Diskriminierungsverbote. In der Tschechischen Republik verzögerte sich die Verabschiedung des allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes dadurch so lange, dass die Legislaturperiode ablief, bevor das Gesetz in Kraft treten konnte. Die Umsetzung ist daher bislang nicht vollständig, und die in einem ersten Umsetzungsschritt eingeführten Vorschriften sind nach wie vor auf eine Vielzahl einzelner Gesetze verstreut. In der Slowakei konnte der massive Widerstand von Abgeordneten und Ministern der christdemokratischen KDH insbesondere gegen die Gleichbehandlung von Homosexuellen erst überwunden werden, als sich Teile der Opposition dazu bereit erklärten, mit der Regierung zu stimmen, um das Gesetz auch ohne den christdemokratischen Regierungspartner verabschieden zu können.

Trotz der mitunter sehr kontroversen Gesetzgebungsverfahren stehen die vier untersuchten Neumitgliedstaaten im Hinblick auf die Erfüllung ihrer rechtlichen Verpflichtungen relativ gut da. In dieser Hinsicht fällt die Bilanz also deutlich positiver als bei den 15 alten Mitgliedstaaten aus, was sicherlich nicht zuletzt an der Überwachung durch die Kommission lag. Ähnlich wie in der EU-15 zeigen die Fallstudien aus den vier MOE-Ländern aber auch, dass die konkreten materiellen Ergebnisse stark von den auf nationaler Ebene gefundenen Kompromissen bei der Umsetzung abhängen. Es geht also nicht um das mechanische Nachvollziehen vorgegebener Regelungen, sondern um einen zweiten nationalen Politikgestaltungsprozess

unter den Bedingungen eines mehr oder weniger eng definierten europäischen Rahmens.

### 3.2 KLUFT ZWISCHEN PAPIER UND PRAXIS

Ein genauerer Blick auf die praktische Anwendung und den Vollzug der Rechtsvorschriften in den vier Neumitgliedstaaten verdeutlicht allerdings, dass die Gesamtbilanz der Implementation wesentlich weniger rosig ausfällt als die erfolgte Etablierung von Rechtsvorschriften dies suggeriert. In allen vier Ländern ist – ebenso wie in einigen Mitgliedstaaten der EU-15 (Abschnitt 2.2.) – eine ganze Fülle von Problemen zu konstatieren, die bislang dafür sorgen, dass eine große Lücke zwischen dem Recht auf dem Papier und der konkreten Praxis klafft, sodass viele ArbeitnehmerInnen bislang wenig von den EU-Regelungen profitieren. Insofern ist auch der Eindruck von teilweise überraschend moderaten rechtlichen Anpassungserfordernissen unter Einbeziehung der praktischen Ebene deutlich zu relativieren. Die konstatierten Mängel im Vollzug und der Anwendung betrafen zu einem Großteil auch schon die bestehenden nationalen Rechtsvorschriften. Darauf war das reale Ausmaß der von den Richtlinien geforderten Reformanstrenzungen deutlich größer als es die reine Papierform erkennen lässt. An dieser Stelle seien nur einige der wichtigsten Probleme der praktischen Implementation genannt:

- Die ArbeitnehmerInnen haben häufig zu wenige Informationen über die ihnen zustehenden Rechte;
- aufgrund der sozialistischen Vergangenheit fehlt es an einer „Klagekultur“, sodass viele ArbeitnehmerInnen nicht vor Gericht gehen, wenn ihre Rechte verletzt werden;
- die Tatsache, dass es häufig mehrere Jahre dauert, bis ein Urteil gesprochen ist, schreckt viele potenzielle KlägerInnen davon ab, den Gerichtsweg zu beschreiten;
- Gewerkschaften und andere zivilgesellschaftliche Organisationen sind zu schwach, um die ArbeitnehmerInnen wirksam bei der Durchsetzung ihrer individuellen Rechte zu unterstützen;
- die eingerichteten Gleichbehandlungsstellen könnten zwar theoretisch Abhilfe schaffen, ihnen fehlt es aber bislang ebenfalls an Ressourcen und Personal;
- ähnlich verhält es sich mit den Arbeitsaufsichtsbehörden, denen insgesamt nicht

genügend (und insbesondere nicht genügend gut ausgebildete) InspektorInnen zur Verfügung stehen.

In den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern wurde also bislang bestenfalls die rechtliche Saat für eine Verbesserung von ArbeitnehmerInnenrechten gestreut. Damit diese auch wirklich aufgehen kann, sind noch viele praktische Hindernisse aus dem Weg zu räumen. Manche dieser Hindernisse sind durch staatliche Maßnahmen nur bedingt zu beeinflussen. Aber entschiedene administrative Reformen, etwa im Gerichtswesen oder bei der Arbeitsaufsicht sowie öffentliche Informationskampagnen oder finanzielle Unterstützungsprogramme für zivilgesellschaftliche Gruppierungen, könnten zumindest mittelfristig durchaus zu spürbaren Verbesserungen führen.

## 4

### Arbeitsrechtliche Mindeststandards in der EU-25 plus

Trotz der identifizierten Implementationsprobleme haben die untersuchten Richtlinien langfristig zu einer Reduktion der Unterschiede in einer ganzen Reihe arbeitsrechtlicher Bereiche geführt. Eine weitere Angleichung könnte erzielt werden, wenn auch die eklatanten Anwendungs- und Vollzugsprobleme in einer ganzen Reihe von alten und neuen Mitgliedstaaten entschlossen angegangen würden. Des Weiteren ist es nur in wenigen Fällen zu einem Abbau nationaler Schutzstandards im Zuge der Richtlinienumsetzung gekommen. Die von manchen befürchtete Magnetwirkung nach unten in Ländern mit höheren Standards ist also nicht eingetreten. Stattdessen wurden Regelungslücken geschlossen, und besonders wenig regulierte Länder mussten zu den restlichen Staaten aufschließen. Außerdem wirken die europarechtlich niedergelegten Mindeststandards nunmehr auch als Sicherheitsnetz. Sie definieren ein Mindestniveau an Schutzstandards, das nationale Regierungen bei möglichen Deregulierungs- und Flexibilisierungsmaßnahmen in der Zukunft nicht mehr unterschreiten dürfen.

Der relative Erfolg der von uns untersuchten Richtlinien bei der partiellen Einhegung des ökonomischen Wettbewerbs in

Europa spricht dafür, dass es sich durchaus lohnt, mit der Verabschiedung von europaweit gültigen sozialen Mindeststandards fortzufahren, sofern man nicht ohnehin zu denjenigen gehört, die in der ungezügelten Marktkonkurrenz die Lösung aller gesellschaftlichen Probleme sehen. Das Instrument europaweit gültiger Mindeststandards ist jedenfalls durchaus ein geeignetes Mittel, um bestimmte sozialpolitische Errungenschaften vor dem Wettbewerbsdruck im europäischen Binnenmarkt zu schützen.

Allerdings sind der Schaffung gemeinsamer Sozialstandards auf EU-Ebene auch in Zukunft klare Grenzen gesetzt. Schon bisher deckt die sozialpolitische Regulierung der EU fast ausschließlich den Bereich des Arbeitsrechts ab. Dagegen ist der gesamte Bereich der sozialen Sicherungssysteme mit Ausnahme von Regelungen für WanderarbeitnehmerInnen bisher noch weitgehend unreguliert geblieben bzw. nur im Rahmen der OMK angegangen worden. Angesichts der heterogenen Interessen der 25 Mitgliedstaaten und den nach wie vor hohen Konsenserfordernissen bei sozialpolitischen Entscheidungen dürfte sich daran auch in näherer Zukunft nichts Wesentliches ändern.

Damit richtet sich der Blick auch auf die verbleibenden sozialpolitischen Handlungsressourcen der Mitgliedstaaten. Wie

beispielsweise *Pontusson* (in diesem Heft) zeigt, scheinen die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten mit ökonomischer Internationalisierung besser zurechtzukommen als die kontinentalen Sozialstaaten. Das skandinavische Beispiel zeigt: Ein ausgebauter Sozialstaat und internationale Wettbewerbsfähigkeit schließen sich keineswegs aus.

Das setzt allerdings voraus, dass den Mitgliedstaaten weiterhin genügend autonomer Gestaltungsspielraum in der Sozialpolitik verbleibt. Dieser ist aber bedroht, wenn die ökonomische Integration in Europa ungezügelt forschreitet. So stellt das Vordringen des europäischen Wettbewerbsrechts in die Sphäre sozialer Dienstleistungen die Grundlagen vieler Wohlfahrtsstaaten infrage (vgl. Leibfried in diesem Heft).

Um diesem wirtschaftsliberalen Übergewicht der per Richterrecht durchzusetzenden Verträge entgegenzuwirken, müssten neben den vier Marktfreiheiten auch mehr soziale Prinzipien im Primärrecht verankert werden. Wenn den binnennmarktbezogenen und wettbewerbsrechtlichen Prinzipien mehr sozialpolitische Ziele und Grundrechte an die Seite gestellt würden, könnte sich dadurch auch die Rechtsprechung des EuGH in Fällen ändern, in denen etwa Erfordernisse des freien Kapitalverkehrs oder der Dienstleis-

tungsfreiheit im Binnenmarkt mit sozialpolitischen Erwägungen in Konflikt stehen. Bisher gab es in solchen Fällen wenige vertragliche Ansatzpunkte, die den EuGH dazu hätten bewegen können, die sozialen Belege über diejenigen des freien Marktes zu stellen. Dies könnte sich durch eine Aufwertung sozialpolitischer Werte, Ziele und Grundrechte ändern. Brauchbare Ansätze dazu hätte es im Verfassungsentwurf gegeben (Treib 2006).

Wenn die Wohlfahrtstaaten Europas also auch in Zukunft in der Lage sein sollen, ihre historisch gewachsenen Ansprüche in Bezug auf gesellschaftliche Gleichheit und Gerechtigkeit aufrecht zu erhalten und auch weiterhin sozialpolitische Maßnahmen zugunsten gesellschaftlich benachteiligter Gruppen zu entwickeln, so wäre es ratsam, ernsthaft darüber nachzudenken, die Reichweite der ökonomischen Integration zu begrenzen, um den Mitgliedstaaten Raum für die Weiterentwicklung ihrer sozialen Sicherungssysteme zu geben. Wie die Ergebnisse unserer Projekte zeigen, erscheint es darüber hinaus durchaus lohnenswert, sich trotz der schwierigen politischen Bedingungen in einer Union mit 25 sehr unterschiedlichen Mitgliedstaaten flankierend für gemeinsame europäische Mindeststandards einzusetzen, die einen Deregulierungswettbewerb zwischen den Staaten zumindest abmildern können.

## LITERATUR

- Falkner, G. (1998): EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community, London/New York  
Falkner, G./Treib, O./Hartlapp, M./Leiber, S. (2005): Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in Member States, Cambridge  
Hartlapp, M. (2005): Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission, Frankfurt/M.  
Leiber, S. (2005): Implementation of EU Social Policy in Poland: Is there a Different "Eastern World of Compliance"? , Konferenzpapier für die EUSA Ninth Biennial International Conference, Austin, Texas, 31.3.-2.4.

- Rhodes, M. (1995): A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension, in: Leibfried, S./Pierson, P. (eds.): European Social Policy. Between Fragmentation and Integration, Washington, DC, S. 78–122  
Treib, O. (2004): Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien, Frankfurt/M.  
Treib, O. (2006): Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa, in: Puntscher-Riekmann, S./Herzig, G./Dirninger, C. (Hrsg.): Europa Res Publica: Europäischer Konvent und Verfassungsgebung als Annäherung an eine europäische Republik? Wien, S. 257–288