

EU-Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten: Sein oder Schein?

erscheint in: MPIfG Jahrbuch 2003/2004. Jahrbuch des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 1, Köln, 2005 (im Erscheinen).

Gerda Falkner

Eine Arbeitsgruppe des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung studierte die Umsetzung von sechs arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien in 15 Mitgliedstaaten. Ergebnis ist, dass die praktische Durchsetzung von Regeln wie etwa zur Arbeitszeit und zum Elternurlaub auf nationaler Ebene zu wünschen übrig lässt. Die Disziplin der meisten Mitgliedstaaten sowie die Kontrolle durch die EU-Kommission müssen verbessert werden, wenn mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von den europarechtlich garantierten Mindeststandards profitieren sollen.

Wie wirkt die Sozialpolitik der Europäischen Union? Was sind ihre tatsächlichen Folgen in den Mitgliedstaaten, und zwar sowohl auf der materiellen Ebene der Qualität neuer Schutzbestimmungen oder Rechte wie auch auf der prozeduralen Ebene der angewandten Verfahren bei der Einführung oder Gewährleistung dieser Standards? Diese Fragen auf Grundlage konkreter empirischer Forschung zu beantworten und damit zur politikwissenschaftlichen Theoriebildung einerseits sowie zum praktisch-politisch unmittelbar verwertbaren Erkenntnisgewinn andererseits beizutragen, war das Anliegen einer Forschungsgruppe am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Die Sozialpolitik steht im europäischen Mehrebenensystem vor großen Herausforderungen. Einerseits erschweren die unterschiedlichen Sozialsysteme und

Arbeitsrechtsstandards der Mitgliedstaaten eine detaillierte Angleichung durch die EU. Andererseits hat jedoch die Liberalisierung der Wirtschaft im europäischen Binnenmarkt den Wettbewerbsdruck auf die nationalen Sozial- und Arbeitsrechtssysteme verschärft. Darüber hinaus wurden auch die geographischen Grenzen mitgliedstaatlichen Sozialrechts im Vergleich zur europaweiten oder gar weltweiten Aktionskapazität der Konzerne immer enger. Seit Mitte der 1980er Jahre wurde aus diesem Grund vielfach ein verstärktes gemeinschaftliches Agieren auf EU-Ebene für den Bereich der Sozialpolitik im Allgemeinen und den Bereich des (hier im Zentrum stehenden) Arbeitsrechts im Besonderen verlangt.

Mittlerweile hat die »soziale Dimension« der europäischen Integration tatsächlich einen Entwicklungsstand erreicht, den noch vor einigen Jahren kaum jemand für möglich gehalten hätte. Ende 2002 gab es insgesamt 56 EG-Sozialrichtlinien, unter Einbeziehung der – oft materiell bedeutsamen – Novellierungen sowie der geographischen Ausdehnungen ergibt sich sogar eine Zahl von 80 Richtlinienbeschlüssen. Entgegen manchen Befürchtungen, dem Mitte der 1980er Jahre lancierten Binnenmarktprogramm mit seinen Liberalisierungsmaßnahmen werde gar keine soziale Dimension gegenübergestellt werden, waren gerade die 1990er Jahre das seit Beginn der regulativen europäischen Sozialpolitik bei weitem aktivste Jahrzehnt mit circa 60 Prozent aller Richtlinienbeschlüsse.

Für das Projekt wurden sechs arbeitsrechtliche EG-Sozialrichtlinien aus den 1990er Jahren ausgewählt. Sie definieren Mindeststandards in den Bereichen Arbeitszeit, Elternurlaub, Teilzeitarbeit, Information über arbeitsvertragliche Bedingungen sowie Schutz von jugendlichen und schwangeren Arbeitskräften. Die Ergebnisse beruhen auf rund 180 Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Ministerien, Interessengruppen und Arbeitsinspektoraten.

Die Qualität der sozialpolitischen EU-Standards

Bei unserer *ersten Forschungsfrage* ging es um eine Bewertung der in den Richtlinien enthaltenen Standards. Als Messgröße hierfür diente das Ausmaß der notwendigen Reformen im Vergleich zu den vorher bestehenden nationalen Regelungen.

Zur Bestimmung des Anpassungsbedarfs wurde ein angesichts der Vielschichtigkeit der Materie notwendigerweise komplexes Kategorisierungsschema entwickelt. Zunächst ist der materielle Anpassungsbedarf zu berücksichtigen. Dieser ist nach unserer Definition als hoch zu bewerten, wenn gänzlich neue Regelun-

gen (zum Beispiel ein Recht auf Elternurlaub, wenn es zuvor keines gab), weitreichende graduelle Veränderungen bestehender Gesetze (zum Beispiel statt einem Monat Elternurlaub drei Monate). oder aber wichtige qualitative Veränderungen einzuführen sind (zum Beispiel ein Recht auf Elternurlaub für Männer, wo es zuvor für diese prinzipiell keines gab)., die für alle oder eine überwiegende Mehrzahl der Arbeitskräfte gelten und in ihrer praktischen Bedeutung nicht wesentlich eingeschränkt sind. Dabei ist neben der Differenz zwischen europäischem und nationalem Recht auch in Betracht zu ziehen, ob in der politischen Praxis eines Landes gewisse Standards vielleicht trotz mangelnder gesetzlicher Vorschrift faktisch bereits, etwa über Kollektivverträge, gewährleistet waren. War dies der Fall, so wurde der materielle Anpassungsbedarf im Vergleich zur rein rechtlichen Ebene geringer eingestuft. Darüber hinaus bezogen wir in die Bemessung des gesamten Anpassungsbedarfs auch ein, ob administrative Strukturen oder nationale Verfahrenspraktiken im Zuge der Umsetzung einer EU-Richtlinie verändert werden mussten (zum Beispiel, wenn eine neue Überwachungsbehörde zur Kontrolle der Standards einzurichten oder Sozialpartnerautonomie durch gesetzliche Regelungen zu ersetzen war). Und schließlich floss auch die Höhe der Kosten der notwendigen Umstellungen für den Staat oder die Wirtschaft in die Kalkulation des Gesamtanpassungsbedarfs ein.

Obwohl die ausgewählten EU-Sozialrichtlinien oft nur flexible Standards vorgeben (anstelle von fixen Detailregulierungen), belegt unsere detaillierte empirische Analyse, dass sie fast durchweg Anpassungsdruck in den Mitgliedstaaten hervorriefen. Teilweise sogar in beträchtlichem Ausmaß. Die sorgfältige Einstufung der 90 untersuchten Fälle von Politikimplementierung (15 Länder, 6 Richtlinien) ergab insgesamt, dass in 46 Fällen geringer Anpassungsbedarf auf nationaler Ebene geschaffen wurde. 33-mal waren mittlere Anpassungsleistungen zu vollbringen, und in 10 Fällen musste sogar als hoch einzustufender Anpassungsbedarf überwunden werden, um die nationalen Regelungen in Einklang mit dem EU-Recht zu bringen. Nur in einem einzigen Fall rief eine der sechs Richtlinien keinen Reformbedarf in einem Land hervor.

Insgesamt betrachtet erweisen sich die Richtlinien im Lichte unserer Einstufung als nicht »revolutionär«. Dies erscheint nicht zuletzt auch im Politikfeldvergleich realistisch. So sind ja etwa in der EU-Umweltpolitik Regelungen bekannt, die gänzlich neue Systeme etablierten, etwa zum Handel mit Emissionsrechten oder zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Demgegenüber geht es im Bereich der EU-Sozialpolitik, die ja bereits auf sehr viel ältere nationale Regelungstraditionen aufbaut, typischerweise um die Verfeinerung oder auch Anhebung von Stan-

dards, die in vielen Mitgliedstaaten auch davor schon national geregelt waren (wie etwa die Arbeitszeit), oder aber um Ergänzungen des nationalen Arbeitsrechts im Hinblick auf Internationalisierung beziehungsweise konkret auf die Europäisierung des Wirtschaftslebens. Letzteres betraf beispielsweise die Richtlinie über den schriftlichen Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen, die unter anderem spezielle Regelungen für Beschäftigte enthält, die außerhalb ihres Heimatlandes eingesetzt werden.

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

Die Anwendung sozialpolitischer Standards in den Mitgliedstaaten

Bei der *zweiten Forschungsfrage* ging es um die Rechtsbefolgung in der Praxis. Dabei war erstens zu untersuchen, ob die rechtliche Umsetzung der EU-Vorgaben in nationale Gesetze pünktlich und vollständig erfolgt. Darüber hinaus stand die Qualität des Vollzugs und der Anwendung beschlossenen Rechts zur Debatte. Denkbar ist ja, dass in einem Land pflichtgemäß umgesetzt wird, dass aber systematische Kontroll- und Anwendungsdefizite bestehen, was ebenfalls zu mangelhafter EU-Rechtsbefolgung führt.

Kurz zusammengefasst zeigte sich, dass die Disziplin der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der von uns ausgewählten arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien in nationales Recht außerordentlich mangelhaft ist. In mehr als zwei Dritteln aller untersuchten Fälle geschah die vollständige Umsetzung erst mit mindestens zwei Jahren Verspätung. Demgegenüber wurden nur 10 Fälle sowohl pünktlich als auch vollständig umgesetzt. Selbst wenn die Messlatte etwas niedriger gelegt wird und man den Blick lediglich auf eine »im wesentlichen« korrekte Umset-

zung richtet, wurde dieses Stadium nicht einmal in einem Drittel aller Fälle pünktlich oder fast pünktlich erreicht.

Wie ausgeführt, reicht aber selbst eine korrekte und pünktliche Umsetzung von EU-Richtlinienstandards in nationales Recht für eine pflichtgemäße Implementierung noch nicht aus. Vielmehr müssen die Mitgliedstaaten auch für eine möglichst reibungslose praktische Anwendung sowie für eine adäquate Kontrolle und Sanktionierung möglicher Verstöße gegen das umgesetzte europäische Recht sorgen. Drei Dimensionen sind als Kriterien für die Effizienz nationaler Rechtsdurchsetzungsprobleme zentral: die Verfügbarkeit von Informationen über das anzuwendende Recht (damit die Rechtssubjekte abschätzen können, was sie zu befolgen haben und ob ihre Rechte eingehalten werden), Ressourcen zur tatsächlichen Überwachung der Rechtsbefolgung und entsprechende Sanktionsmöglichkeiten (beides nötig, um Druck auszuüben) sowie eine ausreichende Koordinations- beziehungsweise Steuerungsfähigkeit der rechtsdurchsetzenden Institutionen. Insgesamt sechs Länder der EU-15 hatten ernst zu nehmende Probleme in mindestens einer dieser Dimensionen.

Insgesamt ist damit empirisch belegt, dass es ein *ernsthaftes Problem* bei der Umsetzung und Durchsetzung des EU-Arbeitsrechts gibt. Die Kontrolle der Europäischen Kommission ist diesbezüglich zu wenig systematisch und durchschlagskräftig. In einem Fünftel aller Fälle von Verstößen gegen die untersuchten Richtlinien gab es gar kein Verfahren gegen den betreffenden Mitgliedstaat, in mehr als der Hälfte aller Fälle fand zwar ein Verfahren statt, es entsprach jedoch nicht den – strengen – eigenen Maßstäben der Europäischen Kommission in Bezug auf die konsequente Verfolgung aller Verstöße und die vorgesehene zeitliche Abfolge der einzelnen Verfahrensstufen. In Bezug auf die oben diskutierten Verbesserungen arbeitsrechtlicher Standards bedeutet dies, dass die Betroffenen oft sehr viel länger auf eine praktische Verwirklichung warten müssen, als dies der europäische Gesetzgeber vorgesehen hatte, und dass sie ihre Rechte teilweise auch nur durch viel Eigeninitiative (im Extremfall vor Gericht) durchsetzen können.

Literatur

- Falkner, Gerda/Oliver Treib/Miriam Hartlapp/Simone Leiber, 2005: *Complying with Europe: Minimum Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Treib, Oliver, 2004: Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien, Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, 51 und Band 1 der Reihe "Politik - Verbände - Recht. Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik", Frankfurt/M.
- Leiber, Simone, 2004: Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft, Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Band 52 und Band 2 der Reihe "Politik - Verbände - Recht. Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik", Frankfurt/M.
- Hartlapp, Miriam, 2004: Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission, Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Band 53 und Band 3 der Reihe "Politik - Verbände - Recht. Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik", Frankfurt/M.

Projektinfos im Internet unter
www.mpifg.de/socialeurope