

Autonome Sozialdialoge auf EU-Ebene: Zur Problematik der Implementation von "Texten der neuen Generation"

Weber, Sabrina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Weber, S. (2008). Autonome Sozialdialoge auf EU-Ebene: Zur Problematik der Implementation von "Texten der neuen Generation". *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 15(1), 53-75. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-354017>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Sabrina Weber*

Autonome Sozialdialoge auf EU-Ebene. Zur Problematik der Implementation von „Texten der neuen Generation“**

Zusammenfassung – Die aktuellste Phase des sozialen Dialogs zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften auf EU-Ebene ist durch einen „autonomen sozialen Dialog“ gekennzeichnet. Charakteristisch sind hierbei gemeinsame, „umsetzungsorientierte“, jedoch rechtlich unverbindliche Dokumente der Sozialpartner, die durch *ihre jeweiligen nationalen Mitgliedsverbände* selbst implementiert werden sollen. Die Kommission bezeichnet diese Dokumente als „Texte der neuen Generation“. Wie ist es um die Implementation dieser Texte bestellt und welche Faktoren spielen dabei eine Rolle?

In einer ersten Analyse werden sowohl der sektorübergreifende soziale Dialog (Vereinbarung zu Telearbeit 2002) als auch die sektoralen Sozialdialoge (Elektrizitätswirtschaft und Handel) mit einem Fokus auf Deutschland untersucht. Die Analyse zeigt, dass eine Implementation bislang in geringem Umfang stattfindet. Neben Merkmalen des nationalen Systems der Arbeitsbeziehungen müssen die Strategien der beteiligten Akteure sowie die spezifische Thematik des Dokuments in die Erklärung einbezogen werden. Das Hauptproblem besteht in bislang fehlenden Implementationsstrukturen, da eine ausreichende Verknüpfung der verschiedenen beteiligten Ebenen inter- wie auch intraverbandlich noch wenig gegeben ist.

Autonomous Social Dialogue at EU Level: Challenges in Implementing ‘New Generation Texts’

Abstract – The most recent years in the social dialogue between employers’ associations and trade unions at EU level are characterised by ‘autonomy’. Autonomous social dialogue means that a joint ‘implementation-oriented’ but legally non-binding social partner document is due to be implemented *by the social partners themselves*, i.e. by their respective national member organisations. These documents are called ‘new generation texts’ by the European Commission. How does the implementation of these voluntary agreements work? Which factors play a major role for this kind of autonomous implementation?

The analysis focuses on Germany and takes into account the cross-sectoral agreement on telework (2002) and the sectoral social dialogues in electricity and commerce. The results point to a rather limited implementation of ‘new generation texts’. Characteristics of national industrial relations systems do not suffice to explain the result; the strategies of involved actors and the specific subject of the documents have to be taken into account. The main problem is found to be the lack of adequate implementation structures as an inter- and intra-organisational ‘level linkage’ is not yet given.

Key words: **Social Dialogue, Voluntary Agreements, Implementation, European Union**

* Sabrina Weber, Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin, Jg. 1980, Doktorandin am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz. Universität Konstanz, Fach D 83, D – 78457 Konstanz. E-mail: sabrina.weber@uni-konstanz.de.

** Artikel eingegangen: 20.3.2007
revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 8.1.2008.

1. Einleitung und Problemstellung

Im Rahmen der von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union¹ im März 2000 formulierten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung (Europäischer Rat 2000) stellt der Erhalt und die Reform des „Europäischen Sozialmodells“ einen wichtigen Aspekt dar. Die Sozialpartner, also Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften, sollen daher sowohl auf EU-Ebene als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene zur Erreichung der in der Lissabon-Strategie niedergelegten Ziele einbezogen werden. Ein Instrument stellen hierbei die Sozialdialoge auf EU-Ebene dar. Die aktuellsten Entwicklungen in diesem Teilbereich der Arbeits- und Sozialpolitik der EU sind Gegenstand dieses Artikels.

Im Folgenden werden zunächst ein Überblick über den europäischen sozialen Dialog gegeben und die Fragestellung dieses Artikels verdeutlicht, bevor diese in Abschnitt 2 in den Kontext von EU-Regulierung und -Implementation eingebettet wird. Überlegungen zur Implementation von Sozialdialog-Ergebnissen und die mögliche Vorgehensweise bei ihrer Untersuchung werden in Abschnitt 3 präsentiert. Abschnitt 4 widmet sich ersten Befunden zur Implementation von „Texten der neuen Generation“ und verdeutlicht den Nutzen des im Abschnitt 3 entwickelten Analyse Rahmens. Abschnitt 5 fasst zusammen und gibt einen Ausblick auf denkbare weitere Entwicklungen des sozialen Dialogs.

1.1 Der soziale Dialog auf EU-Ebene

Der soziale Dialog auf EU-Ebene² ist nun etwas mehr als 20 Jahre alt. Zu unterscheiden sind dabei *funktional* zwei Ebenen und *zeitlich* drei Phasen. Der soziale Dialog findet zum einen sektorübergreifend und zum anderen sektoral in mittlerweile 35 „Ausschüssen für den sektoralen sozialen Dialog“ statt.³ Weiterhin können auf der zeitlichen Dimension folgende drei Phasen des sozialen Dialogs unterschieden werden:

1. Während die Anfänge des sozialen Dialogs auf sektoraler Ebene bis in die 1960er Jahre reichen, startete der sektorübergreifende soziale Dialog 1985 (*Val-Duchesse-Dialoge*). In dieser Phase bis zum Maastrichter Vertrag wurden unverbindliche gemeinsame Stellungnahmen der Sozialpartner erarbeitet. Der soziale Dialog diente vor allem dem Informationsaustausch und dem Aufbau gegenseitigen Verständnisses.
2. In der Phase der „*verhandelten Gesetzgebung*“ (Falkner 2003) in den 1990ern konnten mit der Angliederung des Sozialabkommens an den Maastrichter Vertrag Rahmenvereinbarungen des sozialen Dialogs auf Antrag der Sozialpartner durch Be-

¹ Im Folgenden wird für die Rechtsbereiche der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Europäischen Union (EU) einheitlich der allgemein gebräuchliche Begriff „EU“ verwendet.

² Der Begriff „sozialer Dialog“ bezeichnet hier den zweiseitigen Dialog zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften auf EU-Ebene.

³ Für die sektorübergreifende Variante siehe Falkner (2003); für die sektorale Pochet (2005).

schluss des Rates Rechtswirkung erlangen („Sozialpartnerrichtlinien“) und somit in nationales Recht umgesetzt werden.⁴ Insgesamt wurden von 1995-2004 auf den beiden Ebenen des Sozialdialogs sieben solcher Rahmenvereinbarungen in Richtlinien umgewandelt; daneben wurden weiterhin unverbindliche Dokumente verabschiedet.

3. Schließlich legten die sektorübergreifenden Sozialpartner mit ihrem gemeinsamen Beitrag zum Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 (EGB et al. 2001) den Grundstein für die aktuellsten Entwicklungen hin zu einem „*autonomen sozialen Dialog*“, der von EU-Institutionen weitgehend unabhängig sein soll. Die Ergebnisse dieses autonomen sozialen Dialogs bezeichnet die Kommission als „*Texte der neuen Generation*“ (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2004). Auf sektoraler Ebene existiert kein offizielles Dokument analog zur Laeken-Erklärung. Entsprechende Entwicklungen auf der sektoralen Ebene finden jedoch ebenso, im selben veränderten regulativen Kontext, der durch die Lissabon-Strategie einen verstärkten Wechsel zu rechtlich unverbindlicher EU-Regulierung erfuhr, statt (Branch 2005: 335; Pochet 2003: 97).

Tab. 1: Klassifizierung von Sozialdialogergebnissen

Ergebnisse von Sozialdialogen – Kategorien		Durchführung und Überwachung
I. Vereinbarungen (Art. 139 EGV): Mindestanforderungen	a) Beschluss des Rates	Verantwortung für die Durchführung liegt beim Mitgliedstaat (auch bei Umsetzung durch die Sozialpartner); Überwachung durch die Kommission
	b) Autonome Vereinbarungen*	Nach den Verfahren und Gepflogenheiten der nationalen Sozialpartner; Sozialpartner für Durchführung u. Überwachung zuständig
II. Prozessorientierte Texte*	a) Aktionsrahmen	Politische Prioritäten dienen als Benchmarks; jährliche Berichte der Sozialpartner über Follow-up
	b) Leitlinien**, Verhaltenskodizes	Empfehlungen/Orientierungen: Festlegung europ. Standards/Grundregeln bzw. Förderung u. Durchsetzung internationaler Standards; Follow-up u. Berichterstattung regelmäßig durch Sozialpartner
	c) Politikorientierungen	Proaktiv: Förderung best. Strategien; Follow-up u. Berichterstattung regelmäßig durch Sozialpartner
III. Gemeinsame Stellungnahmen und Instrumente	a) Gemeinsame Stellungnahmen	Informationsaustausch; an nat./europ. Behörden gerichtet; keine Follow-up-Bestimmungen
	b) Erklärungen	Informationsaustausch; an SP selbst gerichtet; keine Follow-up-Bestimmungen
	c) Leitfäden u.a.	Praktische Ratschläge für Arbeitnehmer u. Unternehmen; Austausch von besten Praktiken; keine Follow-up-Bestimmungen
IV. Verfahrenstexte	Geschäftsordnungen	Regelungen des zweiseitigen Dialogs

Quelle: nach Kommission der europäischen Gemeinschaften 2004: Anhang II

* Texte der Kategorien Ib und II bezeichnet die Kommission als „Texte der neuen Generation“.

** Die Kommission verwendet den Begriff „Richtlinien“; hier wird zur besseren Unterscheidbarkeit zu einer rechtlich verbindlichen Richtlinie der Begriff „Leitlinien“ verwendet.

⁴ Dem Vertrag von Maastricht war das Sozialabkommen angefügt, dessen Regelungen nach dem Ende des britischen *opt-out* in den Amsterdamer Vertrag übernommen wurden.

Die Begrifflichkeit „autonom“ soll verdeutlichen, dass gemeinsame Dokumente in der aktuellsten Phase erstens nicht an EU-Institutionen, sondern die eigenen Mitglieder gerichtet sind, und zweitens ihre Implementation *durch die Sozialpartner selbst*, ohne Beteiligung von EU-Institutionen (im Gegensatz zu einer „Sozialpartnerrichtlinie“) stattfinden soll: Ein gemeinsames „umsetzungsorientiertes“ Dokument der europäischen Sozialpartner-Dachverbände richtet sich an die jeweiligen nationalen Mitgliedsverbände und soll von diesen implementiert werden. Außerdem sollen die Sozialpartner Mechanismen zur Überwachung und Evaluierung der Folgemaßnahmen bzw. der Implementation entwickeln; dabei wollen sie sich am Verfahren der „Offenen Methode der Koordinierung“ (OMK) orientieren (Branch 2005: 326). Inzwischen besteht eine Vielzahl von „Texten der neuen Generation“ auf sektorübergreifender wie auf sektoraler Ebene. Zu unterscheiden sind hierbei nach einer Klassifizierung der Kommission „autonome Rahmenvereinbarungen“ sowie „prozessorientierte Texte“.⁵ Bislang fehlte im EU-Sozialdialog eine kohärente und eindeutige Verwendung – gerade im Hinblick auf Verbindlichkeit und Folgemaßnahmen – von Begrifflichkeiten wie „Abkommen“, „Vereinbarung“ oder „Erklärung“. Die Kommission schlug daher eine Klassifizierung von Sozialdialog-Ergebnissen vor (s. Tab. 1).

1.2 *Fragestellung und Fokus der Untersuchung*

Der Fokus dieser Untersuchung der neuesten Entwicklungen im sozialen Dialog liegt auf der „Implementationsdimension“. Die aktuellste Entwicklung hin zu einem autonomen sozialen Dialog wird von Seiten der Kommission sehr begrüßt; es ist aber unklar, was mit den (formalen) Ergebnissen des sozialen Dialogs weiterhin – das heißt bei der Implementation durch die Sozialpartner auf mitgliedstaatlicher Ebene – geschieht. Die zentrale Fragestellung lautet aus politikwissenschaftlicher Perspektive daher: Welche Probleme und Auswirkungen des autonomen Sozialdialogs sind zu erwarten?

Dabei interessiert zunächst, ob die auf EU-Ebene getroffenen Vereinbarungen auf nationaler Ebene überhaupt Implementationsbemühungen auslösen bzw. wie mit Problemen der Implementation umgegangen wird. Formen der Implementation könnten dabei Maßnahmen auf sektorübergreifender, sektoraler oder betrieblicher Ebene sein. In einer *kurzfristigen* Forschungsperspektive lautet die Fragestellung daher: Welche Faktoren haben einen Einfluss auf die Implementation oder Nicht-Implementation von Ergebnissen des autonomen sozialen Dialogs auf der mitgliedstaatlichen Ebene? Welchen Einfluss haben nationale Akteure und Strukturen, d. h. welche Rolle spielen die Strategien der nationalen Sozialpartner und Merkmale des jeweiligen nationalen Systems der Arbeitsbeziehungen?⁶

⁵ Autonome Rahmenvereinbarungen haben zwar eine Vertragsgrundlage (Artikel 139 EGV), sind allerdings, im Gegensatz zu einer Sozialpartnerrichtlinie, rechtlich nicht bindend.

⁶ Weitere „Kontextfaktoren“ (wie z.B. wirtschaftliche Lage) können nicht völlig ausgeschlossen werden; als Kontextvariable steht hier jedoch das jeweilige System der nationalen Arbeitsbeziehungen im Zentrum, da dieses die wesentlichen Möglichkeiten und Grenzen der Hauptakteure (Sozialpartner) definiert (Müller-Jentsch 1997: 82).

Des Weiteren wäre im positiven Fall – es finden Implementationsbemühungen statt – zu klären, ob sich hierdurch Änderungen im nationalen System der Arbeitsbeziehungen ergeben können. In einer *mittel- bis langfristigen* Forschungsperspektive lautet daher die Frage: Hat der autonome soziale Dialog einen Einfluss auf nationale Akteure und Strukturen, d. h. könnte er zu Veränderungen im jeweiligen nationalen System der Arbeitsbeziehungen führen? Ein möglicher Wirkungsmechanismus ließe sich über die Umverteilung von Ressourcen zwischen nationalen Akteuren bzw. zwischen nationalen und europäischen Akteuren konzipieren (dazu und zu möglichen Dimensionen der Veränderung ausführlicher Weber 2006).⁷

Aus nachvollziehbaren Gründen steht derzeit noch die kurzfristige Forschungsperspektive im Zentrum. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf *prozeduralen* Aspekten der Implementation von „Texten der neuen Generation“. Die entscheidende Frage lautet, wie die (nationalen) Sozialpartner mit den „Texten der neuen Generation“ umgehen. Im Gegensatz zur Analyse inhaltlicher Details bzw. substanzieller Aspekte der „Texte der neuen Generation“ selbst stehen in dieser Untersuchung deshalb, abgesehen von der generellen Thematik eines Textes (z.B. Telearbeit), die Implementationsprozesse bzw. die Implementationsbemühungen förderlichen und hinderlichen Faktoren im Mittelpunkt. Dies begründet sich darin, dass die Texte zum einen – wenig verwunderlich – „weiche“, konsensuelle Themen behandeln, die bei der Verabschiedung der Texte selbst eine geringe Rolle spielen. Die Texte bleiben recht allgemein und sind rein inhaltlich eher als „niedrigschwellig“ einzustufen. Zum anderen, und das ist der entscheidende Punkt, dienen die ersten Fälle einer Implementation von „Texten der neuen Generation“ unter prozeduralen Gesichtspunkten als Muster und bahnen den Weg für folgende (die möglicherweise eine andere substanzielle Qualität besitzen könnten); die ersten Fälle stecken somit die weiteren Entwicklungslinien der Implementationsdimension des autonomen sozialen Dialogs ab.

Während zur Implementation von Sozialdialog-Ergebnissen aus der Phase der „verhandelten Gesetzgebung“ (Sozialpartnerrichtlinien) Untersuchungen vorhanden sind (Falkner et al. 2005), ist die Implementation von Sozialdialog-Ergebnissen in der aktuellsten, „autonomen“ Phase hingegen ein bislang weitgehend (Larsen/Andersen 2007) unbeachtetes Feld und stellt – besonders für den sektoralen sozialen Dialog – eine eklatante Forschungslücke dar.

2. Einordnung der Fragestellung

Die Fragestellung dieses Artikels – Probleme und Auswirkungen von „Texten der neuen Generation“ – lässt sich in den weiteren Kontext der Forschung nach der Wirkung von EU-Politiken auf die mitgliedstaatliche Ebene (Konzept der „Europäisierung“; Bulmer/Radaelli 2005), und damit der Implementation dieser Politiken, einordnen. Verbunden damit ist die Diskussion um die Vor- und Nachteile verschiedener Regulierungsformen (rechtlich verbindliche „harte“ (*hard law*) versus unverbind-

⁷ Bei beiden Perspektiven ist das Problem der Multikausalität nicht auszuschließen: Sind beispielsweise bestimmte Sozialpartner-Initiativen auf mitgliedstaatlicher Ebene tatsächlich dem autonomen Sozialdialog zuzuschreiben? Hier kann die Einschätzung von Experten hilfreich sein.

liche „weiche“ Regulierung (*soft law*) bzw. „neuer“ Regulierungsweisen wie der OMK.⁸

2.1 „Harte“ und „weiche“ Regulierung

„Harte“ Regulierung bedeutet, dass rechtsverbindliche Normen bestehen, bei deren Nichterfüllung Sanktionen ergriffen werden können um ihre Erfüllung zu erzwingen. Eine wichtige Rolle kommt hierbei der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof zu. Als „harte“ Regulierung können daher Entscheidungen, Verordnungen und Richtlinien der EU gelten (vgl. Artikel 249 EGv). „Weiche“, unverbindliche Regulierungsformen (wie Mitteilungen, Empfehlungen, Entschlüsse, Erklärungen und Schlussfolgerungen) sind auf EU-Ebene insgesamt und in der Arbeits- und Sozialpolitik der EU kein neues Phänomen (Falkner et al. 2005: 49ff). Im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik ist in den 1980er und vor allem in den 1990er Jahren eine starke Zunahme „weicher“ Regulierung zu konstatieren, ohne dass jedoch bindende Regulierungsformen (wie Richtlinien) abgelöst wurden; vielmehr stellen „traditionelle“ nicht bindende Regulierungsformen (wie Mitteilungen) zusammen mit der für die EU relativ neuen (vgl. dazu Schäfer 2005) OMK eine Ergänzung dar (Héritier 2002: 201).

Die Anwendung „weicher“ Regulierungsformen kann, vor allem in Verbindung mit verbindlichen Formen, der Reduzierung von Komplexität dienen und Vereinbarungen erleichtern. Dies gilt besonders auch für die Arbeitsbeziehungen bzw. im sozialen Dialog, wo sowohl in der horizontalen (interverbandlichen) als auch in der vertikalen (intraverbandlichen) Dimension ein Verhandlungsergebnis erzielt werden muss. Auch im sozialen Dialog ist diese Komplexität mit der Erweiterung der EU noch erheblich gestiegen, was die Wahrscheinlichkeit rechtlich verbindlicher Regulierung vermindert (Marginson/Sisson 2004: 60-63, 79). Allerdings ergeben sich aus „weichen“ Regulierungsmechanismen – da Sanktionen eher schwach oder gar nicht vorhanden sind – zusätzliche Probleme bezüglich Durchsetzung und Effektivität der Implementation.⁹

2.2 Zum hier verwendeten Begriff der „Implementation“

Bei der Untersuchung der Auswirkungen von *bindendem* EU-Recht umfasst der Begriff „Implementation“ einerseits die Transposition in nationales Recht (Umsetzung) sowie andererseits Maßnahmen zur Sicherung der Rechtsbefolgung (Vollzug) (Leiber 2005: 42). Bei den Ergebnissen der autonomen Sozialdialoge als *rechtlich unverbindlichen* Maßnahmen ist hingegen unklar, was unter Transposition verstanden werden könnte. Eine konkrete Umsetzung könnte auf verschiedenen Ebenen des nationalen Systems der Arbeitsbeziehungen auf unterschiedliche Weise, etwa durch einen Tarifvertrag oder eine Betriebsvereinbarung, gegeben sein. Fraglich ist, ob – etwa bei der sektorübergreifenden autonomen Rahmenvereinbarung zu Telearbeit – unverbindliche Leitlinien eines nationalen Dachverbandes an seine sektoralen Mitglieder bereits als „Umsetzung“ gewertet werden könnten oder dies nicht eher als vor-

⁸ Vgl. zu so genannten neuen Regulierungsweisen Héritier (2002); zur Kritik der Unterscheidung zwischen „neuen“ und „alten“ Regulierungsformen Treib et al. (2007).

⁹ Allerdings bestehen EU-Implementationsdefizite auch bei „harter“ Regulierung (Falkner et al. 2005).

gelagerte prozedurale Maßnahme verstanden werden müsste. Überwachung (Vollzug) müsste letztendlich durch die (nationalen) Sozialpartner stattfinden und ist auf Grund der rechtlichen Unverbindlichkeit besonders wichtig.

Der umfassendere Begriff „Implementation“ wird daher im Zusammenhang mit autonomen Sozialdialogen dem Begriff „Umsetzung“ vorgezogen.¹⁰ Damit klingen also zum einen substanzuelle (z.B. Tarifverträge) und zum anderen prozedurale (z.B. Schaffung von Überwachungsmechanismen) Aspekte an. Diese breite Verwendung des Begriffs „Implementation“ entspricht dem Ziel, anhand ausgewählter Beispiele eine erste Bestandsaufnahme der Probleme und Auswirkungen des autonomen sozialen Dialogs zu erarbeiten. Bei den Ergebnissen des autonomen sozialen Dialogs wirft deren rechtliche Unverbindlichkeit an erster Stelle die Frage auf, ob ohne einen solchen Druck überhaupt Auswirkungen auf nationaler Ebenen zu beobachten sein werden. Zusammenfassend sind in diesem Fall unter Implementation daher jegliche Maßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene zu verstehen, die auf *compliance* mit einem konkreten Ergebnis des autonomen sozialen Dialogs zielen.

2.3 Autonome Sozialdialoge als Regulierungsform

Angelehnt an eine von Treib et al. (2007) vorgeschlagene Typologie von vier Regulierungsmechanismen, unterschieden nach „Art des Instruments“ (bindend versus nicht bindend) sowie „Art der Implementationsvorgaben“ (flexibel versus rigide) könnten autonome Sozialdialoge als nicht bindende Regulierungsform mit flexiblen Implementationsvorgaben dem Regulierungsmechanismus „Voluntarismus“ zugeordnet werden. Im Gegensatz zur von Treib et al. (2007) als Beispiel für „Voluntarismus“ vorgeschlagenen OMK, in der neben der mehr oder weniger starken Einbindung von privaten Akteuren öffentliche Akteure auf EU-Ebene sowie mitgliedstaatlicher Ebene die Hauptrolle spielen, ist im Falle der autonomen Sozialdialoge das *Akteursverhältnis* jedoch genau umgekehrt: Hier sind die Sozialpartner, sowohl auf supranationaler Ebene als auch in den Mitgliedstaaten, die Hauptakteure.

Es könnte demnach von einer „privaten Selbstregulierung“, bei der „die Ausgestaltung von Policy-Instrumenten allein durch private Akteure“ (Knill 2005: 199) stattfindet, gesprochen werden. Allerdings findet im autonomen sozialen Dialog durchaus ein Rückgriff auf Ressourcen der Kommission (beispielsweise finanzieller Art) statt; zudem kommt diese Art der Steuerung in der Regel nur dann zustande, wenn ein „Schatten der Hierarchie“ (Knill 2005: 200; Bercusson 1992: 185) droht. Dieser ist bei den autonomen Sozialdialogen – wenn überhaupt – nur sehr schwach gegeben. Die autonomen Sozialdialoge könnten daher unter Zugrundelegung der hier angesprochenen Begrifflichkeiten am ehesten als „koordinierte Sozialpartnerregulierung“ bezeichnet werden.

¹⁰ Die befragten Experten verwendeten hingegen fast ausschließlich den Begriff „Umsetzung“.

3 Überlegungen zur Implementation von Sozialdialog-Ergebnissen – ein Analyserahmen

Fragen der Implementation von Sozialdialog-Ergebnissen stellen sich nicht erst mit den rechtlich nicht bindenden „Texten der neuen Generation“. Bereits in der Phase der „verhandelten Gesetzgebung“ („Sozialpartnerrichtlinien“) stellten sich Probleme zur Prozedur und zur Implementation, die aus den unterschiedlichen Interessenlagen der Sozialpartner auf Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite, umstrittenen Repräsentativitätskriterien bzw. unklarer Mandatierung der Verbände, unklaren Definitionen der Rechte der Akteure auf EU-Ebene und der Frage nach der Qualität der Richtlinie als Instrument sowie nach den Arten und Konsequenzen der Implementation (Gesetz und/oder Abkommen) resultierten (Keller 2003: 56). Ein möglicher Analyserahmen zur Untersuchung der Implementation der Sozialdialog-Ergebnisse der aktuellsten Phase, der „Texte der neuen Generation“, wird in den folgenden Abschnitten erarbeitet.

3.1 Herausforderungen der Implementation von „Texten der neuen Generation“

Die Problematik oder, optimistischer gesehen, die Herausforderung der Implementation von „Texten der neuen Generation“ – besonders von autonomen Rahmenvereinbarungen, die eine Vertragsgrundlage besitzen und „nach den jeweiligen Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten“ (Artikel 139 Absatz 2; vgl. Abschnitt 1.1) implementiert werden sollen, – liegt darin, dass die Vereinbarungen im Idealfall für alle Arbeitnehmer wirksam werden sollten und damit eine gewisse Einheitlichkeit der Regelungen über die EU-Mitgliedstaaten hinweg gegeben sein müsste. Dagegen sprechen aber einige Faktoren, weswegen dieser Weg einer Implementation durch die Sozialpartner selbst, anstelle einer rechtsverbindlichen „Sozialpartnerrichtlinie“, lange als eine rein theoretische Möglichkeit betrachtet worden war (Branch 2005: 327ff; de Boer et al. 2005: 54):

- Die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen sind sehr unterschiedlich, u.a. hinsichtlich Zentralisierungsgrad (welche Verhandlungsebene dominiert?), Art der Interessenvertretung (monistisch versus dualistisch), Art von Abkommen (bindende versus nicht bindende Formen), Stärke der Sozialpartnereinbindung bzw. Institutionalisierung des Systems sowie Strategien der Akteure, Möglichkeit der Ausweitung von Tarifverträgen (Erga-Omnes-Klausel) und Tarifbindungsraten (Leiber 2005: 52; Marginson/Sisson 2004: 56). Die Tarifbindungsraten variieren beispielsweise zwischen annähernd 100 und unter 20 Prozent (Schulten 2005). Gesichert erschiene die Wirksamkeit für alle Arbeitnehmer nur bei Raten von annähernd einhundert Prozent oder der (eher unwahrscheinlichen und zudem nicht in allen Mitgliedstaaten bestehenden bzw. höchst unterschiedlich praktizierten) Anwendung einer Erga-Omnes-Klausel zur Ausweitung der Vereinbarungen. Anders formuliert stellt die Tarifbindungsrate den maximalen Anteil der Arbeitnehmer dar, für die ein Ergebnis des autonomen sozialen Dialogs über einen Tarifvertrag Geltung erreichen könnte.
- Die begrenzte Leistungsfähigkeit der nationalen Sozialpartnerverbände erschwert eine Implementation von Ergebnissen des autonomen sozialen Dialogs. Der Weg

der autonomen Implementation setzt verhältnismäßig starke, repräsentative und mit starkem Verhandlungsmandat ausgestattete Sozialpartnerorganisationen voraus. In vielen (besonders den neuen) Mitgliedstaaten sind schwache Verbände auf Arbeitnehmer- und besonders Arbeitgeberseite vermutlich aus institutionellen Gründen sowie auf Grund mangelnder Ressourcen kaum in der Lage, diese Implementation zu leisten (Europäische Kommission 2004: 24).

- Im Zusammenhang mit dem sozialen Dialog auf EU-Ebene im Allgemeinen und dem autonomen sozialen Dialog im Besondern stellt sich ein Problem, das sich am treffendsten und prägnantesten mit dem Begriff *level linkage* erfassen lässt: Gemeint ist damit die Ausgestaltung von Beziehungen und Verknüpfungen zwischen verschiedensten beteiligten Ebenen (ähnlich Pochet 2005: 330). Dazu gehören zum einen auf EU-Ebene die Beziehungen und Verknüpfungen zwischen sektorübergreifenden und sektoralen Sozialdialogen sowie zwischen Sektoren.¹¹ Zum anderen interessieren die Beziehungen zwischen den europäischen Dachverbänden und ihren nationalen Mitgliedsorganisationen sowie die Verknüpfung „europäischer“ und „nationaler“ Themen. Auf nationaler Ebene schließlich stellt sich die Frage nach den Beziehungen zwischen den nationalen Dachverbänden und ihren Mitgliedern bzw. zwischen sektorübergreifender, sektoraler und betrieblicher Ebene und ihren jeweiligen Beziehungen außerhalb des nationalen Systems der Arbeitsbeziehungen. Besonders die betriebliche Ebene ist in einen Europäisierungsprozess eingebunden, der in den Richtlinien zu Europäischen Betriebsräten und zur Europäischen Aktiengesellschaft begründet liegt. Verknüpfungen zwischen diesen verschiedenen beteiligten Ebenen und damit eine „Mehrebenen-Implementationsstruktur“ sind auf Grund von Problemen in den Verbändebeziehungen bezüglich inter- bzw. intraverbandlicher Koordination, Kooperation und Arbeitsteilung wenig wahrscheinlich.
- Die Mitgliedstaaten könnten theoretisch die autonomen Rahmenvereinbarungen zwar (unterstützend) implementieren oder Rahmenbedingungen setzen, sie sind aber in keinster Weise gezwungen, dies zu tun.
- Es gibt keine „harten“ Sanktionen bei Nicht-Implementation; eine Rechtsdurchsetzung über den Europäischen Gerichtshof wie im Falle der Überführung von Sozialpartnervereinbarungen in eine Richtlinie ist bei der Implementation durch die Sozialpartner selbst nicht möglich.

Allein die höchst unterschiedlichen nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen machen somit eine sehr uneinheitliche Implementation wahrscheinlich; die Sozialpartner beschränken den Weg der autonomen Implementation, kurz bevor sich die EU mit der Erweiterung auf 25 (und inzwischen 27) Staaten gerade in dieser Hinsicht noch weiter diversifizierte.

¹¹ In Richtung „Verknüpfung von Sektoren“ könnte die Ende April 2006 verabschiedete erste multisektorale Vereinbarung deuten (http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl/web/news/news_de.cfm?id=152).

3.2 Forschungsleitende Hypothesen

Aus den vorangegangenen Überlegungen ergeben sich folgende Hypothesen, die bei einer Analyse der Implementation von „Texten der neuen Generation“ – unabhängig davon, ob die sektorübergreifende oder die sektorale Variante des sozialen Dialogs betrachtet wird – forschungsleitend sein können:

1. *Verhandlungsergebnisse des autonomen Sozialdialogs*: Wenn die Ziele der auf europäischer Ebene beschlossenen rechtlich unverbindlichen „Texte der neuen Generation“ auf nationaler Ebene bereits realisiert sind bzw. aus Sicht der jeweiligen nationalen Akteure keine Relevanz besitzen, finden auf nationaler Ebene keine Implementationsbemühungen statt.¹²
2. *Verhältnis zwischen den verschiedenen beteiligten Ebenen bzw. den jeweiligen Verbänden*: Dies betrifft zuvorderst das Verhältnis zwischen der europäischen und der nationalen Ebene. Je problematischer die Beziehungen der jeweiligen Verbände sind (beispielsweise hinsichtlich Mandatierung und Ausstattung der europäischen Verbände sowie Koordinierung und Arbeitsteilung zwischen den Ebenen), desto unwahrscheinlicher ist die Implementation der Ergebnisse des autonomen sozialen Dialogs.
3. *Bestimmte Merkmale des nationalen Systems der Arbeitsbeziehungen vereinfachen die Implementation*: Wenn das nationale System Merkmale wie hohe Tarifbindungsraten, die Möglichkeit einer Erga-Omnes-Ausweitung, starke, gut ausgestattete Verbände und hohe Institutionalisierung oder Erfahrung mit freiwilligen Vereinbarungen aufweist, dann ist die Implementation von Ergebnissen des autonomen sozialen Dialogs wahrscheinlicher.
4. *Strategien der nationalen Verbände*: Je wichtiger das nationale Forum und das *bargaining* zu nationalen Themen ist, desto weniger Implementationsbemühungen finden auf nationaler Ebene statt. Für die nationalen Verbände stellt sich die Frage, warum sie sich (u.a. personell oder finanziell) für eine auf europäischer Ebene verabschiedete Vereinbarung engagieren sollen – zumal es keinen „harten“ Sanktionsdruck gibt –, obwohl sich dadurch möglicherweise ihr (nationaler) Handlungsspielraum verengen könnte.

3.3 Untersuchung ausgewählter „Texte der neuen Generation“ – Vorgehen und Fallauswahl

Zur Erarbeitung einer ersten Bestandsaufnahme¹³ der Implementation ausgewählter „Texte der neuen Generation“ sowohl auf der sektorübergreifenden als auch auf der sektoralen Ebene des Sozialdialogs wurde auf die in der Implementationsforschung übliche Vorgehensweise, Dokumentenanalyse sowie Experteninterviews, die im Jahre

¹² Zur substantziellen Dimension der Texte vgl. Abschnitt 1.2.

¹³ Das Ziel dieser ersten Analyse ist nicht ein umfassender Test der formulierten möglichen forschungsleitenden Hypothesen, vielmehr soll die Fruchtbarkeit des gesamten in Abschnitt 3 erarbeiteten Analyserahmens deutlich werden.

2006 mit Vertretern der nationalen Sozialpartner in Deutschland¹⁴ geführt wurden, zurückgegriffen.

- Auf sektorübergreifender Ebene wurde die erste autonome Rahmenvereinbarung (Telearbeit, 2002) untersucht. Ist die Implementation sichergestellt, obwohl hier – im Gegensatz zu „Sozialpartnerrichtlinien“ – nur die verhältnismäßig schwache Drohung der Kommission im Raum steht, im äußersten Fall legislative Maßnahmen zu ergreifen? Dabei wurde über alle (damalig 25) EU-Staaten analysiert, inwieweit bestimmte Strukturmerkmale des jeweiligen nationalen Systems der Arbeitsbeziehungen als erklärende Faktoren für (nicht) vorhandene Implementationsbemühungen herangezogen werden können. Beispielhaft wurden darüber hinaus die Strategien der sektorübergreifenden nationalen Sozialpartner in Deutschland untersucht.
- Auf sektoraler Ebene wurden „prozessorientierte Texte“ aus den – diesbezüglich mit drei bzw. fünf Texten aktivsten – Sektoren Elektrizitätswirtschaft und Handel untersucht: Die Texte beschäftigen sich mit den Themen Chancengleichheit, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, alternde Belegschaften, grundlegende Prinzipien und Rechte am Arbeitsplatz, Arbeitnehmer mit Behinderungen sowie soziale Verantwortung der Unternehmen. In beiden Sektoren wurde jeweils außerdem ein Dokument zum Thema Telearbeit abgeschlossen. Für die sektorale Ebene standen beispielhaft die Strategien nationaler Akteure auf Gewerkschaftsseite in Deutschland im Fokus.¹⁵

In der Untersuchung wurden somit neben beiden Kategorien von „Texten der neuen Generation“ (vgl. Tab. 1) beide Ebenen der EU-Sozialdialoge berücksichtigt. Damit kann beleuchtet werden, ob Sektordialoge besser geeignet sein könnten, eine (passgenauere) Implementation von „Texten der neuen Generation“ sicherzustellen, da auf nationaler Ebene in den meisten Mitgliedstaaten die sektorale Ebene – mehr als die sektorübergreifende – die entscheidende für die Implementation sein könnte: Auf nationaler Ebene sind sektorübergreifenden Dachverbände vielfach bei der Implementation sektorübergreifender Ergebnisse des autonomen sozialen Dialogs auf ihre sektoral organisierten Mitgliedsverbände angewiesen.¹⁶ Könnte daher über den Um-

¹⁴ Befragt wurden Vertreter der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) für die sektorübergreifende Ebene sowie der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di für die sektorale Ebene bzw. die Sektordialoge Elektrizitätswirtschaft und Handel.

¹⁵ Die Überlegung ist hierbei, dass auf Gewerkschaftsseite vermutlich ein größeres Interesse an einer (möglichst verbindlichen) Implementation besteht; Thematisierung des autonomen sozialen Dialogs sowie Entwicklung von Instrumenten oder Implementationsstrukturen zum Umgang mit dieser „weichen“ Art der Regulierung müssten daher in erster Linie von Gewerkschaftsseite ausgehen.

¹⁶ In der EU-15 (EU-27) fanden (finden) Kollektivverhandlungen in zehn (13) Ländern hauptsächlich auf Sektorebene, in zwei (zehn) Ländern auf betrieblicher Ebene sowie in drei (vier) Ländern sektorübergreifend statt (Schulten 2005 sowie Carley 2002). Welche Ebene des europäischen sozialen Dialogs daher per se geeigneter erscheint, ist offen: Die

weg der nationalen Ebene eine Verknüpfung (*link*) zwischen den beiden europäischen Ebenen des Sozialdialogs hergestellt werden? Zum anderen soll die mögliche Entstehung von (von der Kommission erwünschten) „Synergien“ (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2004: 8) zwischen beiden Sozialdialogvarianten erfasst werden, indem zusätzlich Texte betrachtet werden, die auf beiden Ebenen zur gleichen Thematik verabschiedet wurden. Arcq et al. (2003: 305) sehen gar „the beginnings of a linkage“ beispielsweise in den zwei sektoralen Texten (u.a. Handel) zu Telearbeit, „which paved the way for the voluntary cross-industry agreement“. Wie konkret eine dauerhafte und systematische Verknüpfung aussehen könnte, ist bislang jedoch unklar.

4. Erste Befunde zur Implementation von „Texten der neuen Generation“

Voraussetzung für eine Implementation von „Texten der neuen Generation“ ist zum einen die *Durchführungsbereitschaft*, zum anderen die *Durchführungsleistungsfähigkeit* der nationalen Sozialpartner. Auch wenn eine grundsätzliche Bereitschaft vorhanden ist und entsprechende Maßnahmen ergriffen werden sollen, um eine Implementation zu ermöglichen, begrenzen verschiedene Faktoren die Leistungsfähigkeit. Für beide Ebenen des sozialen Dialogs finden sich ähnliche Befunde zur Implementation bzw. Faktoren, die die Implementation erschweren oder verhindern können. Diese werden in den nächsten Abschnitten erörtert.

4.1 *Umfang und Art der Implementation*

Die Implementation der sektorübergreifenden Rahmenvereinbarung zu Telearbeit in Deutschland ist nicht zu quantifizieren, aus Sicht des Gewerkschaftsdachverbandes jedoch hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Bekannt ist die Existenz eines Firmentarifvertrags sowie einer größeren Anzahl von Betriebsvereinbarungen, beispielsweise nach Angaben des Arbeitgeberdachverbandes in der Metallbranche. Die sektorübergreifenden Sozialpartner stimmten in Deutschland in einer „flexiblen“ Herangehensweise überein. Neben einer gemeinsamen Presseerklärung führten sie eine gemeinsame Veranstaltung zur Rahmenvereinbarung durch. Darüber hinaus fanden keine weiteren Veranstaltungen statt, auch wurden keine Empfehlungen oder Ähnliches an die jeweiligen Mitgliedsverbände erarbeitet, sondern lediglich über die Existenz der Rahmenvereinbarung informiert. Als Rahmen für eine Implementation auf unteren Ebenen durch Tarif- oder Betriebsparteien wurde diese Herangehensweise von den Interviewpartnern übereinstimmend als völlig ausreichend bewertet.

Bezogen auf alle (zum Zeitpunkt der Untersuchung) 25 EU-Mitgliedstaaten fanden Implementationsbemühungen zum Telearbeitsabkommen nach vorliegender Datenerhebung in zwölf und damit knapp der Hälfte der Länder statt.¹⁷ Die jeweiligen Maß-

Sozialpartnernetzwerke auf *nationaler* sektoraler Ebene sind häufig unübersichtlich und könnten somit Koordination und Implementation erschweren.

¹⁷ Der inzwischen vorliegende gemeinsame Evaluationsbericht der EU-Sozialpartner zeichnet auf Grundlage von 21 nationalen Implementationsberichten aus EU-Mitgliedstaaten ein deutlich positiveres Bild (ETUC et al. 2006). Demnach fanden in fast allen Ländern

nahmen reichten von gesetzlichen Regelungen über Tarifverträge bis zu Empfehlungen oder Leitlinien der sektorübergreifenden nationalen Dachverbände. Bei diesem quantitativen Befund bleibt jedoch unklar, inwiefern diese Maßnahmen greifbare Implementationsbemühungen auf nachgeordneten Ebenen nach sich ziehen.

Für die untersuchten sektoralen Sozialdialoge ist zu konstatieren, dass eine Implementation der dort bestehenden „Texte der neuen Generation“ ebenfalls nicht zu quantifizieren ist und, wenn überhaupt, dann bislang eher „zufällig“ erfolgt. Bei Initiativen zu entsprechenden Themen ist unklar, ob der Impuls aus dem europäischen sozialen Dialog herrührt. Ein systematisches organisationsinternes Monitoring besteht (noch) nicht. Insgesamt erfährt die These, dass Umfang (und Art) der Implementation abhängig von der Thematik des Dokuments sind (Hypothese 1), deutliche Unterstützung (s.u.).

4.2 *Arbeitsweise der Sozialdialoge*

Ein weiterer Befund betrifft die Rolle der von der Kommission vorgeschlagenen Klassifizierung für Sozialdialog-Ergebnisse (s. Tab. 1), die Ausgestaltung der „Texte der neuen Generation“ sowie Arbeitsprogramme in den Sozialdialogen.

Die Kommissions-Klassifizierung wird in der praktischen Arbeit der Sozialdialoge (zumindest derzeit) nicht verwendet, die Benennung von Dokumenten bzw. „Texten der neuen Generation“ erfolgt weiterhin „willkürlich“.¹⁸ „Texte der neuen Generation“ sollten im *Idealfall* laut dieser Klassifizierung relativ konkrete Vorgaben zu Folgemaßnahmen und Überwachung für die nationale Ebene enthalten, indem sie sich an die nationalen Mitgliedsorganisationen (und in einigen Fällen an Unternehmen) richten. Neben einer unklaren Adressatenlage bei vielen Dokumenten werden jedoch hin und wieder überhaupt keine und in der Mehrzahl lediglich sehr ungenaue (z.B. keine Nennung von Fristen) Implementations- bzw. Evaluierungsbestimmungen in die Dokumente aufgenommen. Es entsteht in diesen Fällen der Eindruck, dass, da die Kommission die „autonome“ Variante des Sozialdialogs forciert, Folgebestimmungen mehr oder weniger „symbolisch“ und daher unpräzise niedergelegt werden. Arbeitsprogramme – die von der Kommission sehr erwünscht sind – legen in den jeweiligen Sozialdialogen auf EU-Ebene für eine bestimmte Laufzeit fest, welche

Maßnahmen statt, die verschiedenste Formen wie Verbreitung des Rahmenabkommens, Veranstaltungen, unverbindliche Leitlinien, Abkommen und Gesetze annahmen. Hier ist allerdings zu beachten, dass dieses Ergebnis im Sinne einer „doppelten Filterung“ zustande kommt. Sowohl die nationalen Mitgliedsverbände als auch die Euroverbände haben ein Interesse daran, die Situation aus Gründen der Legitimierung gegenüber dem Euroverband bzw. gegenüber der (europäischen) Öffentlichkeit und europäischen Institutionen möglichst positiv darzustellen. So wird beispielsweise explizit eine Empfehlung der Sozialpartner der chemischen Industrie in Deutschland, die aus dem Jahre 2000 stammt – also aus der Zeit *vor* der europäischen Rahmenvereinbarung –, als Implementationsmaßnahme angeführt (ETUC et al. 2006: 9.)

¹⁸ Dabei wurde in den Interviews die Kommissionsklassifizierung von Arbeitgeberseite abgelehnt, von sektoralen Arbeitnehmervertretern teils als hilfreich klärender „optionaler Rahmen“, teils als Bevormundung durch die Kommission gewertet.

Themen die Sozialpartner bearbeiten und welche Art von Ergebnissen (gemeinsame Dokumente, Tagungen, Studien) jeweils erarbeitet werden soll. Das erste gemeinsame sektorübergreifende Arbeitsprogramm (2003-2005; ETUC et al. 2002) als Grundlage für den autonomen Sozialdialog wurde zum großen Teil abgearbeitet, allerdings wurden nur knapp zwei Drittel der geplanten Maßnahmen auch *vollständig* durchgeführt. Die Verabschiedung des zweiten Arbeitsprogramms (2006-2008; ETUC et al. 2006) war auf Grund von Differenzen langwierig. Das neue Arbeitsprogramm ist inhaltlich und prozedural bei weitem nicht so konkretisiert und umfassend und enthält beispielsweise keine zeitlichen Festlegungen. Maßnahmen, die aus dem ersten Arbeitsprogramm „übrig“ geblieben sind, sollen hier fortgeführt werden. Insgesamt schätzten alle Interviewpartner Arbeitsprogramme als sehr hilfreiche Fahrpläne für die Arbeit des jeweiligen Sozialdialogs ein. Die Verabschiedung eines Arbeitsprogramms ist jedoch auch auf sektoraler Ebene in der Regel langwierig und sehr kontrovers, da Themen und Ziele vereinbart werden müssen.

4.3 Rolle der Merkmale des nationalen Systems der Arbeitsbeziehungen

Die Untersuchung der sektorübergreifenden Rahmenvereinbarung zu Telearbeit gibt Hinweise, welche Merkmale eines nationalen Systems der Arbeitsbeziehungen für eine Implementation möglicherweise förderlich oder hinderlich sein könnten (Hypothese 3). Demnach lassen sich erste Befunde formulieren, die im Rahmen weiterer Forschung systematische Überprüfung finden müssen (vgl. Abschnitt 5). Der Implementation förderliche Merkmale sind in hohen Tarifbindungsraten und tripartistischem Einfluss zu sehen; Merkmale wie niedrige Tarifbindungsraten und die Dominanz der betrieblichen Verhandlungsebene scheinen einer Implementation demgegenüber hinderlich zu sein. So fand in mehr als der Hälfte der Länder mit hoher Tarifbindungsrate (über 75 Prozent) eine Implementation statt. Die Mehrzahl der Länder, in denen keine Implementation stattfand, weist demgegenüber niedrige Tarifbindungsraten (unter 50 Prozent) auf. In der Mehrzahl der Länder, in denen eine Implementation nicht stattfand oder unklar ist, dominiert die betriebliche Ebene. Kein klares Bild ergibt sich bezüglich des Vorhandenseins von Ausweitungsverfahren.

Im Kontext der Rahmenvereinbarung zu Telearbeit könnte eine „Tradition“ staatlichen Einflusses möglicherweise positiv auf die Implementation wirken, da Rahmenvereinbarungen der Sozialpartner bislang über eine Richtlinie implementiert wurden: So fand in der Hälfte der Länder mit starkem Tripartismus eine Implementation statt, während dies in der Gruppe der Länder ohne dieses Merkmal nur in einem Drittel der Fälle geschah.

Ein Merkmal, das bei der Implementation in Deutschland eine wesentliche Rolle gespielt hat, ist das duale System der Interessenvertretung. Einer äußerst geringen Zahl an Tarifverträgen steht eine deutlich höhere Zahl von Betriebsvereinbarungen zu Telearbeit gegenüber. Nach Einschätzung der Sozialpartner ist auf Grund der gewachsenen nationalen Strukturen ein Einfluss des autonomen sozialen Dialogs bzw. eine Änderung des nationalen Systems der Arbeitsbeziehungen, wenn überhaupt, nur auf lange Frist denkbar (vgl. Abschnitt 1.2).

Der Einfluss von Strukturmerkmalen des nationalen Systems der Arbeitsbeziehungen alleine reicht jedoch zur Erklärung der Implementation nicht aus. Weitere

Faktoren wie die Relevanz des Regelungsinhalts und die Strategien nationaler Akteure müssen berücksichtigt werden.

4.4 Einfluss der spezifischen Thematik

Die Relevanz der jeweiligen spezifischen Thematik kann auf Ebene des Mitgliedstaats, auf Ebene der Branche oder auf Ebene des einzelnen Unternehmens – je nach bereits bestehenden Regelungen und deren Anwendung bzw. nach dem möglichen Bedarf einer Regelung – unterschiedlich sein. Bei geringer Relevanz findet keine Implementation statt (Hypothese 1). So spielt beispielsweise die Thematik Telearbeit je nach Branche eine größere oder, wie im untersuchten Fall der Elektrizitätswirtschaft, praktisch keine Rolle. Zudem hat die Thematik Auswirkungen auf die *Art* der Implementation. Bei der Thematik Telearbeit wurden von den Sozialpartnern in Deutschland übereinstimmend eher Betriebsvereinbarungen und weniger Tarifverträge als geeignet empfunden. Darüber hinaus erschwert eine zu breite inhaltliche Ausgestaltung des Sozialdialogdokuments eine Implementation (vgl. Abschnitt 1.2). Möglicherweise könnte dies auf Ebene des EU-Sozialdialogs eine Strategie der beteiligten Akteure darstellen, eine Implementation zu erschweren bzw. den Einfluss des sozialen Dialogs gering zu halten.

Als Faktoren für das geringe Ausmaß der Implementation der sektorübergreifenden Rahmenvereinbarung zu Telearbeit wurden zum einen von Gewerkschaftsseite die niedrige Akzeptanz und Relevanz von Telearbeit in Deutschland aus kulturellen Gründen und auf Grund aktueller technischer Entwicklungen genannt, zum anderen wurde von Arbeitgeberseite die unterschiedliche Relevanz des Themas im einzelnen Unternehmen betont. In den untersuchten 25 EU-Ländern spielt die Relevanz der Thematik Telearbeit offenbar auf verschiedene Weise eine Rolle. Beispielsweise bestanden im Falle Dänemarks bereits in größerem Umfang Sozialpartnervereinbarungen zum Thema Telearbeit (BDA 2003: 7), so dass die autonome Rahmenvereinbarung möglicherweise aus diesem Grund bislang keine umfassenden Implementationsbemühungen nach sich gezogen hat. Dänemark müsste verhältnismäßig wenig Probleme haben bei der Implementation: Von Seiten der dänischen Sozialpartner wurde die Entwicklung hin zu einem autonomen sozialen Dialog befürwortet (Hartenberger 2001: 193; Leiber 2005: 253), da eine autonome Implementation besser mit dem nationalen System der Arbeitsbeziehungen zu vereinbaren ist. Auf der anderen Seite ist Telearbeit, beispielsweise in vielen neuen EU-Ländern, wenig verbreitet (SIBIS 2002/2003), weshalb keine Implementationsbemühungen stattgefunden haben könnten; allerdings ist Telearbeit auch in Ungarn wenig verbreitet, dort fand aber eine gesetzliche Regelung statt (EIROnline 2004).¹⁹

4.5 Strategien der nationalen Akteure

Obwohl insgesamt von Seiten des Arbeitgeberdachverbandes und der Gewerkschaftsvertreter eine deutliche Zunahme der Relevanz der EU-Ebene für die nationalen Sozi-

¹⁹ Hier stellt sich die Frage nach „worlds of compliance“ (Falkner et al. 2005): Möglicherweise spielt in Ungarn eine Kultur der *Acquis-Communitaire-Erfüllung*, eine „culture of compliance“, eine Rolle (Dimitrakopoulos/Richardson 2001: 349; vgl. auch European Commission 2006).

alpartnerverbände konstatiert wird, spielt der soziale Dialog in diesem Zusammenhang eine Nebenrolle. Die autonome Rahmenvereinbarung zu Telearbeit verschwand nach Einschätzung des Gewerkschaftsdachverbandes schnell wieder von der Agenda. Ähnliche Einschätzungen finden sich auch auf der sektoralen Ebene. Der (autonome) soziale Dialog könnte den *Handlungsspielraum* der Sozialpartner in nationalen Tarifverhandlungen einschränken, daher gibt es organisationsintern Vorbehalte. Darüber hinaus spielt die *Ressourcenausstattung* der Verbände eine wesentliche Rolle: Europäische Themen insgesamt und dabei besonders der soziale Dialog werden in den meisten Fällen zusätzlich bearbeitet, wobei die „nationale“ Arbeit Vorrang hat (Hypothese 4).

Darüber hinaus bestehen im Zusammenhang mit dem autonomen sozialen Dialog folgende Positionen der beiden Dachverbände in Deutschland:

Von Seiten der BDA existieren zwei Positionspapiere zur jeweiligen Mitteilung der Kommission zum sozialen Dialog (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2002; Kommission der europäischen Gemeinschaften 2004). Dabei werden die Autonomie der Sozialpartner betont und der „dirigistische Ansatz“ (BDA 2002: 3) der Kommission kritisiert. Die technische Unterstützung durch die Kommission ist erwünscht, inhaltliche „Vorgaben“ (BDA 2004: 8), wie die Klassifizierung von Sozialdialog-Ergebnissen, werden hingegen abgelehnt. Die Implementation von autonomen Rahmenvereinbarungen und anderen „Texten der neuen Generation“ wird dagegen als „another example for new tasks of employer organisations“ (Hornung-Draus 2004: 10) anerkannt.

Von Seiten des DGB wird eine „europäische Orientierung in der Tarifpolitik“ und eine „Europäisierung“ (Sommer 2005) der Gewerkschaften angemahnt; dies zielt jedoch mehr auf eine transnationale Koordinierung und nicht auf den (autonomen) sozialen Dialog als Instrument. Zur Stärkung der Rolle der Sozialpartner im Lissabon-Prozess heißt es hingegen: „Um die Möglichkeiten des Sozialen Dialogs zu erweitern, muss die Bindungswirkung von autonomen Sozialpartnervereinbarungen durch eine von den Sozialpartnern selbst auszuhandelnde Rahmensetzung gestärkt werden“ (DGB 2006: 65).

Insgesamt wird der (autonome) soziale Dialog positiv bewertet. Ein Mehrwert für die mitgliedstaatliche Ebene existiert aus Sicht der Sozialpartner, besonders betont wurde der Aspekt des gegenseitigen Lernens, die Verbreitung von besten Praktiken bzw. der Blick „über den eigenen Tellerrand hinaus“.²⁰ Weiterhin wird von sektoraler Gewerkschaftsseite der Wert des (autonomen) sozialen Dialogs als (entwicklungsfähiges) Instrument der Standardsicherung im europäischen Standortwettbewerb gesehen. Darüber hinaus wird die Finanzierung von Studien als konkreter Mehrwert erachtet; diese dienen als Ressource für nationale Akteure und können dabei ebenfalls einen Ideenaustausch und Lerneffekte ermöglichen. Dieser Mehrwert ist in der Praxis bisher allerdings begrenzt (geringe Bekanntheit) und auch für Arbeitnehmer auf Grund der bislang geringen Implementation nicht deutlich.

²⁰ In dieser Hinsicht sind die autonomen Sozialdialoge weniger als vertikale sondern vielmehr als horizontale Integration zu begreifen, wobei letzteres dem Ansatz der OMK entspricht.

4.6 Fehlende Implementationsstrukturen („level linkage“)

Hypothese 2 formulierte die in Abschnitt 3 ausgeführte Vermutung, dass für die Implementation von Ergebnissen des autonomen sozialen Dialogs notwendige *Verknüpfungen* zwischen den beteiligten Ebenen (inter- und intraverbandlich) problematisch sein könnten. Das Verhältnis zum jeweiligen Euroverband wurde von den befragten Vertretern der Dachverbände in Deutschland tendenziell positiv, keinesfalls jedoch negativ bewertet. Die sektoralen Interviewpartner bewerteten das Verhältnis zum jeweiligen Euroverband und dessen Arbeit insgesamt ebenfalls positiv, allerdings wurden auch Konkurrenzen bzw. Kompetenzstreitigkeiten und mangelnde thematische Rückkopplung zwischen Euroverband und nationalem Mitgliedsverband genannt.

Der (autonome) soziale Dialog, seine Arbeitsweise und seine Ergebnisse sind in der nationalen Organisation (und darüber hinaus auf Ebene der Unternehmen bzw. der einzelnen Arbeitnehmer) wenig bekannt.²¹ Organisationsintern ist er nicht eingebunden bzw. isoliert von der verbandlichen (Tarif)Politik. Dies weist darauf hin, dass das größte Problem im (autonomen) sozialen Dialog insgesamt in einer bislang nicht gegebenen Verknüpfung der verschiedenen involvierten Ebenen (*level linkage*) besteht.²² Die Etablierung und Funktionsfähigkeit solcher Verknüpfungen und Strukturen ist jedoch essenziell, damit „weiche“ Regulierung wie die autonomen Sozialdialoge überhaupt Wirksamkeit bzw. Steuerungsfähigkeit entfalten kann (Héritier 2002: 203). Gerade in Ländern, in denen die Sozialpartner bislang eher schwach sind, ist die Etablierung dieser Implementationsstrukturen jedoch vermutlich schwer zu erreichen.

Auf beiden Ebenen des europäischen sozialen Dialogs begrenzen darüber hinaus Strukturprobleme die Implementationsmöglichkeiten. Während dies im untersuchten Fall des Sektordialogs Elektrizitätswirtschaft die nicht kongruente Struktur der Interessenvertretung auf Arbeitgeberseite betrifft – das nationale Arbeitgeber-Pendant ist nicht im sozialen Dialog auf EU-Ebene vertreten – zeigte sich im sektorübergreifenden Sozialdialog ein Problem, das ebenfalls in den Bereich *level linkage* fällt: Die jeweiligen nationalen Mitgliedsverbände sind als sektorübergreifende Dachverbände vielfach selbst nicht tariffähig, sondern haben lediglich eine koordinierende Funktion und sind daher zur Implementation auf ihre (sektoralen) Mitgliedsverbände angewiesen. Explizit diese Verknüpfung wurde in der vorliegenden Untersuchung von sektoraler Seite im konkreten Fall der ersten autonomen Rahmenvereinbarung zu Telearbeit als zwar äußerst wichtig, in der Realität jedoch als problematisch erachtet:

„Im *idealen* Fall gibt der Dachverband sich große Mühe, in seinen Mitgliedsgewerkschaften genau nachzufragen, was die Notwendigkeiten sind, welche Themen sinnvoll wären, um auch eine Sicherung der Umsetzungsergebnisse nach einem Abschluss zu gewährleisten.“ (Interview ver.di)

²¹ Allerdings ist – wie ein sektoraler Interviewpartner bekräftigte – auch bindendes EU-Recht „vor Ort“ vielfach nicht bekannt bzw. wird nicht angewandt.

²² „For example, the ETUC is an organisation of organisations of organisations [...]; it is unclear how many grassroots trade union members are even aware of its existence, let alone recognise it as an authoritative actor on their behalf“ (Hyman 2001: 59).

Eine solche Verbindung von sektorübergreifender und sektoraler Ebene des europäischen sozialen Dialogs über den „Umweg“ der mitgliedstaatlichen Ebene (siehe Abschnitt 3.3) scheint daher schwierig zu erreichen. Dem könnte eine Verbindung bereits auf EU-Ebene gegenübergestellt werden, da auf beiden Ebenen thematisch vergleichbare Dokumente bestehen. Im Fall der Telearbeit zeigte sich, dass zwar bereits bestehende sektorale Dokumente bei der Formulierung der sektorübergreifenden Rahmenvereinbarung herangezogen wurden; der Versuch, die Implementation dieser Rahmenvereinbarung auf Sektordialoge „zu übertragen“, ist jedoch gescheitert: Grund war beispielsweise im untersuchten Fall des Sektordialogs Elektrizitätswirtschaft die geringe Relevanz der Thematik. Möglicherweise könnte eine solche Herangehensweise in anderen Bereichen, wie Lebenslanges Lernen, mehr Erfolg haben. Allerdings besteht auch hier das Problem von schwach ausgeprägten Sozialpartnerstrukturen auf Sektorebene besonders in den neuen EU-Mitgliedstaaten. Die Entstehung von „Synergien“ zwischen verschiedenen Ebenen, wie sie die Kommission für möglich erachtet, scheint damit ungewiss.

In Übereinstimmung mit der Vorüberlegung, dass die Gewerkschaften Mechanismen und Strategien zur Realisierung einer Implementation anstreben müssten (vgl. Abschnitt 3.3), werden nun auf sektoraler Ebene Maßnahmen zur Verbesserung bzw. Ermöglichung einer Implementation diskutiert (während bislang ein interner Erfahrungsaustausch zum sozialen Dialog dominierte). Dazu gehören *intern* die Entwicklung eines Monitorings sowie verstärkte Kommunikation über Arbeit und Ergebnisse des sozialen Dialogs. Darüber hinaus soll nach *außen* einerseits mit der Durchführung von Veranstaltungen bei Mitgliedern und Verantwortungsträgern auf betrieblicher Ebene Aufmerksamkeit für die Arbeit des sozialen Dialogs, seine Themen, beschlossene Dokumente und deren Implementation geweckt werden. Andererseits sollen die Beziehungen zu den nationalen Arbeitgeberorganisationen (beispielsweise Forcierung einer sich entsprechenden Interessenvertretungsstruktur sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene, Einrichtung eines proaktiven nationalen Branchendialogs)²³ im Zusammenhang mit dem (autonomen) sozialen Dialog vertieft werden.²⁴ Auf Grund dieser Bemühungen, Implementationsstrukturen zu schaffen, ist ein Einfluss des autonomen sozialen Dialogs auf das nationale System der Arbeitsbeziehungen mittel- bzw. vielmehr langfristig denkbar oder zumindest nicht auszuschließen.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Im Rahmen dieses Artikels wurden die aktuellsten Entwicklungen im sozialen Dialog auf EU-Ebene thematisiert, ein Analyserahmen zur Untersuchung der Implementation von „Texten der neuen Generation“ entwickelt und eine erste Analyse der Prob-

²³ Außenbeziehungen zu sektoralen Arbeitgeberverbänden hinsichtlich der Implementation oder der Verwertung von Ergebnissen des (autonomen) sozialen Dialogs fanden zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht statt.

²⁴ Bedingt durch die Besonderheit der Multibranchenstruktur stehen im Falle ver.dis darüber hinaus einer organisationsinternen Koordination bzw. Gesamtstrategie zur Weiterentwicklung des Instruments (autonomer) sozialer Dialog komplexe Innenbeziehungen entgegen.

leme und Auswirkungen ausgewählter „Texte der neuen Generation“ auf beiden Ebenen des sozialen Dialogs vorgenommen. Damit stellt diese Untersuchung einen ersten Anknüpfungspunkt für weitere Forschung und systematische Überprüfung dar. Hypothese 3 konnte beispielsweise nur ansatzweise und nur für die sektorübergreifende Ebene berücksichtigt werden und sollte daher durch eine Untersuchung der Implementation von Ergebnisse des autonomen sozialen Dialogs vergleichend für Länder, die verschiedene Typen der Arbeitsbeziehungen repräsentieren, weitergehend überprüft werden. Insgesamt wird deutlich, dass weder hohe Erwartungen noch sehr pessimistische Einschätzungen bezüglich der autonomen Sozialdialoge völlig zutreffend sind (Abschnitt 5.1); ein Entwicklungspotenzial ist unter bestimmten Bedingungen nicht auszuschließen (Abschnitt 5.2).

5.1 Zusammenfassung

Implementationsmaßnahmen zur sektorübergreifenden autonomen Rahmenvereinbarung zu Telearbeit fanden in zwölf von 25 Mitgliedstaaten statt. Dieser quantitative Befund umfasst dabei auch Maßnahmen wie Empfehlungen oder Leitlinien der sektorübergreifenden nationalen Dachverbände; inwiefern diese greifbare Implementationsbemühungen auf nachgeordneten Ebenen nach sich ziehen, ist in hohem Maße unklar. In den untersuchten sektoralen Sozialdialogen findet eine Implementation von „Texten der neuen Generation“ bislang, wenn überhaupt, dann „zufällig“ statt; eine systematische Verfolgung bestand zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht. Somit werden die *derzeitigen* autonomen Sozialdialoge einem Instrument zur Erreichung gewisser einheitlicher Standards und damit einer möglichst weit reichenden Wirkung auf Ebene der Mitgliedstaaten nur bedingt gerecht.

Der in Abschnitt 3 entwickelte Analyserahmen findet für beide Ebenen des sozialen Dialogs erste Unterstützung. Die Analyse der sektorübergreifenden Rahmenvereinbarung zu Telearbeit zeigte, dass bestimmte Merkmale des nationalen Systems der Arbeitsbeziehungen (Hypothese 3) einer Implementation förderlich (hohe Tarifbindungsraten, tripartistischer Einfluss) oder hinderlich (niedrige Tarifbindungsraten, Dominanz der betrieblichen Ebene) zu sein scheinen. Für die sektorale Ebene des sozialen Dialogs müsste diese These ebenfalls noch ländervergleichend untersucht werden. Für den Fall Deutschland wurde bereits die Besonderheit der dualen Interessenvertretung angesprochen, wodurch sich die Frage stellt, ob für eine Implementation auf Grund der Thematik eine tarifliche Regelung oder vielmehr eine Betriebsvereinbarung geeignet ist.

Zur Erklärung der (Nicht-)Implementation müssen jedoch weitere Faktoren, wie die Relevanz der Thematik und die Wichtigkeit des nationalen Forums für die nationalen Verbände, einbezogen werden (Hypothesen 1 und 4). So findet sich für den Fall Deutschland Unterstützung für die vierte Hypothese, dass nationale (sektorale) Tarifverantwortliche durch die Berücksichtigung von Ergebnissen des autonomen sozialen Dialogs eine Einschränkung ihres Handlungsspielraums befürchten. Darüber hinaus konnten weitere Faktoren identifiziert werden (wie beispielsweise strukturelle Probleme der Interessenvertretung), die eine Implementation von Ergebnissen des autonomen sozialen Dialogs erschweren bzw. verhindern. Das Hauptproblem liegt für *beide* Ebenen des europäischen sozialen Dialogs in fehlenden Implementationsstrukturen,

da bislang keine systematischen Verknüpfungen der verschiedenen (potenziell) beteiligten Ebenen gegeben sind (Hypothese 2).

Der in Abschnitt 3 vorgestellte Analyserahmen und die in Abschnitt 4 dargestellten ersten Befunde zum sektorübergreifenden und sektoralen sozialen Dialog werfen, mit dem Fokus auf Deutschland, ein erstes Schlaglicht auf die bislang vernachlässigte Implementationsdimension des europäischen sozialen Dialogs. Besonders im Hinblick auf das Erklärungspotenzial unterschiedlicher nationaler Systeme der Arbeitsbeziehungen für den sektoralen sozialen Dialog sind weitere, komparativ-vergleichende Untersuchungen wünschenswert, da dieser Aspekt in der vorliegenden Untersuchung nur für die sektorübergreifende Ebene Berücksichtigung finden konnte, während sich die Untersuchung der sektoralen Ebene ausschließlich auf Deutschland konzentrierte.²⁵

5.2 Ausblick

Für die weitere Entwicklung des (autonomen) sozialen Dialogs sind zwei Szenarien denkbar. So ist aus Implementationssicht unter bestimmten Voraussetzungen eine *qualitative* Weiterentwicklung möglich. Dazu müssten zum einen bereits auf EU-Ebene vermehrt und präzisiert für jedes Dokument Implementationsvorgaben bzw. prozedurale Überwachungs- und Evaluierungsmechanismen formuliert werden. Dies würde sich vermutlich in einer deutlich geringeren Anzahl von „Texten der neuen Generation“ niederschlagen. Darüber hinaus ist die Entwicklung von bislang fehlenden Verknüpfungen und Verzahnungen unerlässlich. Um eine Implementationsstruktur zu schaffen, müsste ein Bogen geschlagen werden: Zum einen *top down* von der EU-Ebene auf die „unterste“ Ebene jedes Unternehmens bzw. Arbeitnehmers, und zum anderen in umgekehrter Richtung *bottom up*. Nur dann könnten eine Implementation sowie deren Überwachung und Evaluierung gesichert werden. Für die Gewerkschaftsseite, die prinzipiell ein Interesse an sozialpolitischer Regulierung hat, könnte eine Überlegung sein, dass eine reine Lobbying-Strategie auf EU-Ebene nicht zielführend sein kann: Der Rückzug der Kommission, die in diesem Bereich wenig legislative Maßnahmen plant, scheint weiter Bestand zu haben.²⁶ Dennoch müsste zur Ermöglichung einer *qualitativen* Weiterentwicklung die Kommission stärker im Hintergrund wirken und entsprechende Anreize setzen. Da hinreichend spezifizierte Implementationsvorgaben bzw. -fristen sowie Evaluierungs- und Überwachungsmechanismen unerlässlich sind, um eine Implementation von Ergebnissen des autonomen sozialen Dialogs zu stärken, müsste angesichts der beschriebenen derzeitigen Situation die Rolle der Kommission – hat sie tatsächlich ein Interesse an der Verbesserung der Implementation – künftig darin bestehen, über den Hebel technischer und insbesondere finanzieller Unterstützung einen stärkeren „Druck“ in diese Richtung auszuüben.

²⁵ Zu einem möglichen Design einer solchen ländervergleichenden Untersuchung für die sektorale Ebene Weber (2007).

²⁶ Vgl. dazu die Mitteilung der Kommission zur sozialpolitischen Agenda (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2005); allerdings liegt inzwischen ein Bericht zu einem „optionalen Rahmen für transnationale Kollektivverhandlungen“ vor (Ales et al. 2006), die Positionen der Sozialpartner sind jedoch diesbezüglich sehr weit voneinander entfernt.

Darüber hinaus müsste die Kommission deutlich machen, dass bei einer unbefriedigenden Implementation von autonomen Rahmenvereinbarungen, die nach einer Konsultation gemäß Artikel 138 EGV entstanden sind, ein Rückgriff auf legislative Maßnahmen nicht auszuschließen ist („Schatten der Hierarchie“).

Die Erfüllung dieser Bedingungen scheint zum jetzigen Zeitpunkt wenig wahrscheinlich bzw. ist äußerst langwierig. Eine Entwicklung wird deshalb vermutlich eher in *quantitativer* Hinsicht stattfinden. Solange spezifischere Implementationsbestimmungen auf europäischer Sozialdialogebene und ein *level linkage* nicht gegeben sind, gilt für die autonomen Sozialdialoge die Aussage: „In the European Union symbolic politics is always a possibility“ (Strecek 1999: 180). Insofern ist eine Vielzahl von Ergebnissen des autonomen sozialen Dialogs zu erwarten, die als symbolische und legitimatorische Politik den Zweck erfüllen, technische und finanzielle Unterstützung durch die Kommission zu sichern. Ein mittel- und langfristig mehr als nur „zufälliger“ Einfluss auf die mitgliedstaatliche Ebene ist daher in diesem Szenario wenig wahrscheinlich.

Über den Fall des autonomen sozialen Dialogs hinausdeutend lässt sich für die Analyse der Implementation europäischer Politiken festhalten, dass verschiedene Probleme in theoretischer und praktischer Hinsicht bestehen. Zum einen verlangen die verschiedenen Regulierungsmechanismen eine weitere theoretische Aufarbeitung. Dies betrifft neben unterschiedlichen Formen so genannter harter und weicher Regulierung vor allem die Beteiligung verschiedener Akteursgruppen. Zum anderen zeigt die vorliegende Untersuchung, dass die Überbrückung verschiedener Ebenen und damit gleichbedeutend eine Herausbildung von „Implementationstrukturen“ mit Schwierigkeiten konfrontiert ist. Kriterien zur Feststellung einer *compliance* oder *non-compliance* sollten daher über den Soll-Ist-Vergleich bezüglich der Transposition rechtlich verbindlicher Vorgaben hinausgehend systematisch weiterentwickelt werden. Nur so könnte letztendlich eine Bewertung verschiedener existierender Regulierungsmechanismen und Instrumente vorgenommen werden.

Literatur

- Ales, E./Engblom, S./Jaspers, T./Laulom, S./Sciarra, S./Sobczak, A./Dal-Ré, F.V. (2006): Transnational Collective Bargaining: Past, Present and Future. http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/transnational_agreements_ales_study_en.pdf, 01.02.2007.
- Arcq, E./Dufresne, A./Pochet, P. (2003): The Employers: the hidden face of European industrial relations. In: *Transfer*, 9(2): 302-321.
- BDA (2002): Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission „Der europäische soziale Dialog, Determinante für Modernisierung und Wandel“ (KOM(2002) 341 endg. vom 26. Juni 2002). [http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/SozialerDialogModernisierung/\\$file/Sozialer%20Dialog%20Modernisierung%20und%20Wandel-241002.pdf](http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/SozialerDialogModernisierung/$file/Sozialer%20Dialog%20Modernisierung%20und%20Wandel-241002.pdf), 01.03.2006.
- BDA (2003): Konferenz „Telearbeit – praktische Anwendung europäischer Rahmenvereinbarungen“. Konferenzbericht. [http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/B19F5E027D644807C1256E22002F0D55/\\$file/dt.%20Bericht%20TEL.pdf](http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/B19F5E027D644807C1256E22002F0D55/$file/dt.%20Bericht%20TEL.pdf), 15.03.2006.
- BDA (2004): Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission „Partnerschaft für den Wandel in einem erweiterten Europa – Verbesserung des Beitrags des europäischen Sozialen Dialogs“ (KOM(2004) 557 endg. vom 12. August 2004). [http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/042ED360042A74DCC1256F4A005A446F/\\$file/StmSozialerDialog102004.pdf](http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/042ED360042A74DCC1256F4A005A446F/$file/StmSozialerDialog102004.pdf), 01.03.2006.
- Bercusson, B. (1992): Maastricht: a fundamental change in European labour law. In: *Industrial Relations Journal*, 23(3): 177-190.

- Branch, A. (2005): The Evolution of the European Social Dialogue Towards Greater Autonomy: Challenges and Potential Benefits. In: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 21(2): 321-346.
- Bulmer, S./Radaelli, C. (2005): The Europeanization of National Policy. In: Bulmer, S./Lequesne, C. (eds.): *The Member States of the European Union*, Oxford: 338-359.
- Carley, M. (2002): Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den beitragswilligen Ländern.
<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/07/feature/tn0207107f.html>, 27.01.2006.
- De Boer, R./Benedictus, H./van der Meer, M. (2005): Broadening without Intensification: The Added Value of the European Social and Sectoral Dialogue. In: *European Journal of Industrial Relations*, 11(1): 51-70.
- DGB (2006): Wachstum und Beschäftigung in Europa. DGB-Positionen zur Lissabon-Strategie der Europäischen Union.
http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/1/lissabon02.pdf, 10.04.2006.
- Dimitrakopoulos, D./Richardson, J. (2001): Implementing EU public policy. In: Richardson, J. (ed.): *European Union. Power and policy-making*, London, second edition, 335-356.
- EGB/UNICE/UEAPME/CEEP (2001): Gemeinsamer Beitrag der Sozialpartner zum Europäischen Rat von Laeken. http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_dialogue/docs/laeken01_de.pdf, 15.12.2005.
- EIROonline (2004): New legislation regulates telework.
<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/10/feature/hu0410101f.html>, 26.01.2006.
- ETUC/UNICE/UEAPME/CEEP (2002): Work Programme of the European Social Partners 2003-2005. <http://www.etuc.org/a/581>, 20.09.2005.
- ETUC/UNICE/UEAPME/CEEP (2006): Implementation of the European Framework Agreement on Telework. Report by the European Social Partners. http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/oct/telework_implementation_report_en.pdf, 12.10.2006.
- ETUC/UNICE/UEAPME/CEEP (2006): Work Programme of the European Social Partners 2006-2008. <http://www.etuc.org/a/2227>, 27.03.2006.
- Europäische Kommission (2004): Jüngste Entwicklungen im Bereich des branchenübergreifenden sozialen Dialogs auf europäischer Ebene – 2002/2003. Luxemburg.
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000.
<http://ue.eu.int/ueDocs/cmsData/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm>, 19.11.2005.
- European Commission (2006): Internal Market Scoreboard No. 14. Luxemburg.
- Falkner, G. (2003): The Interprofessional Social Dialogue at European Level: Past and Future. In: Keller, B./Platzter, W. (eds.): *Industrial Relations and European Integration. Trans- and Supranational Developments and Prospects*, Aldershot, 11-29.
- Falkner, G./Treib, O./Hartlapp, M./Leiber, S. (2005): *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge.
- Hartenberger, U. (2001): *Europäischer Sozialer Dialog nach Maastricht. EU-Sozialpartnerverhandlungen auf dem Prüfstand*. Baden-Baden.
- Héritier, A. (2002): New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating? In: Héritier, A. (ed.): *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, Lanham, 185-206.
- Hornung-Draus, R. (2004): The Role of National and European Employer Organisations in the 21st Century. In: *Warwick Papers in Industrial Relations No. 73*,
http://users.wbs.ac.uk/cms_attachment_handler.cfm?f=6f2bdeaf-2ddc-415f-8c1e-6b9c6a2b424e&t=wpir73.pdf, 01.12.2005.
- Hyman, R. (2001): Some problems of partnership and dilemmas of dialogue. In: Kjærgaard, C./Westphalen, S.-A. (eds.): *From collective bargaining to social partnerships: New roles of the social partners in Europe*, Kopenhagen, 39-59.

- Keller, B. (2003): The Supranational Regulation of Employment Relations – the Example of the EU. In: Hoffmann, R./Jacobi, O./Keller, B./Weiss, M. (eds.): *European Integration as a Social Experiment in a Globalized World*, Düsseldorf, 47-67.
- Knill, C. (2005): Die Politiken der EU. In: Holzinger, K./Knill, C./Peters, D./Rittberger, B./Schimmelfennig, F./Wagner, W. (Hg.): *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*, Paderborn, 181-214.
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (2002): Mitteilung der Kommission vom 26.06.2002. Der europäische soziale Dialog, Determinante für Modernisierung und Wandel. Brüssel, KOM(2002)341.
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (2004): Mitteilung der Kommission vom 12.08.2004. Partnerschaft für den Wandel in einem erweiterten Europa – Verbesserung des Beitrags des europäischen sozialen Dialogs. Brüssel, KOM(2004)557.
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (2005): Mitteilung der Kommission vom 09.02.2005. Sozialpolitische Agenda. Brüssel, KOM(2005)33.
- Larsen, T.P./Andersen, S.K. (2007): A New Mode of European Regulation? The Implementation of the Autonomous Framework Agreement on Telework in Five Countries. In: *European Journal of Industrial Relations*, 13(2): 181-198.
- Leiber, S. (2005): *Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft*. Frankfurt/Main.
- Marginson, P./Sisson, K. (2004): *European Integration and Industrial Relations. Multi-Level Governance in the Making*. Basingstoke.
- Müller-Jentsch, W. (1997): *Soziologie der Industriellen Beziehungen. Eine Einführung*. Frankfurt/Main, 2., erweiterte Aufl.
- Pochet, P. (2003): Subsidiarity, Social Dialogue and the Open method of Co-ordination: The Role of the Trade Unions. In: Foster, D./Scott, P. (eds.): *Trade Unions in Europe. Meeting the Challenge*, Brüssel, 87-113.
- Pochet, P. (2005): Sectoral social dialogue? A quantitative analysis. In: *Transfer*, 11(3): 313-332.
- Schäfer, A. (2005): *Die neue Unverbindlichkeit. Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa*. Frankfurt/Main.
- Schulten, T. (2005): Changes in national collective bargaining systems since 1990. <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/03/study/tn0503102s.html>, 27.01.2006.
- SIBIS (2002/2003): *Statistical Indicators Benchmarking the Information Society*. No. 33. Home-based teleworking. <http://www.sibis-eu.org/statistics/data/4-33.htm>, 02.02.2006.
- Sommer, M. (2005): Ein europäischer Sozialvertrag für das 21. Jahrhundert. Sechs Thesen von Michael Sommer, DGB-Vorsitzender. http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/e/europ_sozialvertrag.pdf/view?showdesc=1, 10.04.2006.
- Streeck, W. (1999): The Internationalisation of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems. In: ders. (Hg.): *Korporatismus in Deutschland: zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Frankfurt/Main, 159-188.
- Treib, O./Bähr, H./Falkner, G. (2007): Modes of governance: towards a conceptual clarification. In: *Journal of European Public Policy*, 14(1): 1-20.
- Weber, S. (2006): *Autonome Sozialdialoge auf EU-Ebene: Probleme und Auswirkungen von freiwilligen Vereinbarungen*. Diplomarbeit. Universität Konstanz.
- Weber, S. (2007): *Implementing European Social Partner Agreements: A Framework for Analysis and First Empirical Evidence*. Paper presented at the Industrial Relations in Europe (IREC) Conference, Athens, 26-28 July 2007.