

**Universität Trier / Politikwissenschaft  
(Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre)  
und  
Europäische Akademie Otzenhausen gGmbH**

**Arbeitspapiere zur Europäischen Integration /  
Working Papers on European Integration**

**Nr. 7 – September 2011**

Daniel Horst

**Die gescheiterte Novellierung der  
EU-Arbeitszeitrichtlinie**

**ISSN 1865-2425**

Universität Trier, FB-III / Politikwissenschaft; Universitätsring 15, D-54286 Trier  
Europäische Akademie Otzenhausen gGmbH, Europahausstraße, D-66620 Otzenhausen

E-Mail: [Daniel.Horst@gmx.de](mailto:Daniel.Horst@gmx.de)

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
1. Einleitung	4
2. Das Verhalten von Akteuren im Mitentscheidungsverfahren	5
3. Die Arbeitszeitrichtlinie und der Hintergrund ihrer Überarbeitung	8
4. Der gescheiterte Novellierungsprozess	10
4.1. Der Kommissionsentwurf	10
4.2. Erste Lesung des Parlaments	11
4.2.1. Positionen der parlamentarischen Schlüsselakteure	11
4.2.2. Beratungen im Ausschuss und Abstimmung im Plenum	12
4.3. Verhandlungen auf der Ratsebene	14
4.3.1. Gegenseitige Blockade	14
4.3.2. Der Weg zum gemeinsamen Standpunkt	15
4.4. Zweite Lesung des Europäischen Parlaments	16
4.4.1. Im Vorfeld der Abstimmung im Plenum	16
4.4.2. Abstimmung im Plenum	18
4.5. Die Vermittlungsverhandlungen	20
4.5.1. Personelle Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses	20
4.5.2. Verlauf der Verhandlungen	21
5. Fazit	24
Literaturverzeichnis	27

## Abkürzungsverzeichnis

ALDE	Allianz der liberalen Demokraten für Europa
Bspw.	Beispielsweise
Bzw.	Beziehungsweise
COREPER	Ausschuss der Ständigen Vertreter
CSSD	Tschechische Sozialdemokratische Partei
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
D.h.	Das heißt
EMPL	Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten
EPP-ED	Europäische Volkspartei
ESP	Europäische Sozialpolitik
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GUE/NGL	Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Lin- ken/Nordische Grüne Linke
IND/DEM	Fraktion Europa der Freiheit und Demokratie
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
ODS	Demokratische Bürgerpartei Tschechiens
PES	Partei der Europäischen Sozialisten
PSOE	Sozialistische Arbeiterpartei Spaniens
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UEN	Union für ein Europa der Nationen
Ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Verts/ALE	Fraktion der Grünen - Freie Europäische Allianz

## 1. Einleitung

Eine gegenseitige Blockadehaltung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union stellt alles andere als den Regelfall im Mitentscheidungsverfahren dar. In der sechsten Legislaturperiode des Parlaments (2004-2009) wurden im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens 454 Rechtsakte verabschiedet, wobei 23 davon in dritter Lesung nach einem erfolgreichen Vermittlungsverfahren abgeschlossen werden konnten (Europäisches Parlament, 2009a: 14). Nur in einem einzigen Fall, der in dieser Studie behandelten Überarbeitung der „Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung“,<sup>1</sup> konnte auch nach über viereinhalb Jahren keine Einigung erzielt werden. Erstmals seit Inkrafttreten des EU-Vertrages von Amsterdam, mit dem 1999 das Mitentscheidungsrecht zu Gunsten des Parlaments ausgeweitet wurde, scheiterte somit ein Gesetzgebungsverfahren im Vermittlungsausschuss.

Die Analyse der Faktoren, die zu diesem Scheitern geführt haben, wird im Zentrum der folgenden Ausführungen stehen (Kapitel 4). Zuvor sollen einige kurze theoretische Betrachtungen zum Verhalten von Akteuren im Mitentscheidungsverfahren erläutert (Kapitel 2) und ein skizzenhafter Überblick über den Inhalt und das Zustandekommen der ursprünglichen Arbeitszeitrichtlinie gegeben werden (Kapitel 3).

Im Rahmen dieses Beitrags ist es nicht möglich, alle inhaltlichen Verhandlungsdetails aufzubereiten. Erkenntnisziel ist vielmehr, strukturelle Ursachen des Scheiterns darzustellen, die eventuell über das betrachtete Fallbeispiel hinaus Gültigkeit besitzen.<sup>2</sup> Der Fokus liegt hierbei auf den maßgeblichen Akteuren im Mitentscheidungsverfahren: dem Rat der Europäischen Union, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission. Untersucht werden ihre Positionen und Interessenkonstellationen sowie die auf sie einwirkenden internen und externen Einflüsse.

Die Arbeitszeitrichtlinie ist eine der zentralen Richtlinien im Bereich der Europäischen Sozialpolitik (ESP) und mit der Dienstleistungsrichtlinie gleichzeitig eine der umstrittensten Richtlinien der letzten Jahre. Sie ist ein gutes Beispiel dafür, wie schwierig es ist im Kreis der Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen Auffassung adäquater Sozialpolitik zu gelangen. Daneben ergibt sich die Relevanz des Themas aus den möglichen Erkenntnissen über die Entwicklung der interinstitutionellen Beziehungen zwischen Kommission, Rat und Parlament im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens. Gerade das Parlament ist dabei aus politikwissenschaftlicher Sicht von besonderem Interesse, ist es doch diejenige europäische Institution, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten den tiefgreifendsten Wandel hinsichtlich ihrer legislativen Befugnisse sowie ihrer internen Zusammensetzung und Organisation erfahren hat. Mit zunehmendem Einflussgewinn ist auch eine stärkere Ausrichtung an Effizienzgesichtspunkten verbunden (Kreppel, 2002: 220). In diesem Zusammenhang nimmt auch die Bedeutung der parlamentarischen Schlüsselakteure zu, da sie es sind, welche die konkreten Ent-

---

<sup>1</sup> Im Folgenden gemäß dem allgemeinen Sprachgebrauch kurz als „Arbeitszeitrichtlinie“ bezeichnet.

<sup>2</sup> Bei diesen Ausführungen handelt es sich um eine gekürzte und überarbeitete Fassung der Magisterarbeit des Autors. Für eine eingehende Betrachtung des inhaltlichen Gesetzgebungsprozesses und der gemachten Vorschläge von Kommission, Parlament und Rat siehe Horst (2010).

scheidungen vorbereiten, Kompromisse ausarbeiten und die Verhandlungen mit Rat und Kommission führen (Settembri und Neuhold, 2009: 148). Durch die zunehmende Relevanz von informellen Treffen, sogenannten Trialogen, bei der Kompromissfindung gilt dies ebenso für die zentralen Verhandlungsführer auf Seiten von Kommission und Rat. Daher wird im Folgenden auch untersucht, wie die Schlüsselpositionen der Institutionen besetzt waren und welche Verhandlungsstrategien diese Akteure verfolgten.

Neben einer inhaltlichen Analyse von Primär- und Sekundärquellen zum Novellierungsprozess werden die Abstimmungsergebnisse der beiden Lesungen im Parlament unter quantitativen Gesichtspunkten daraufhin untersucht, ob Abstimmungen entlang von Fraktions-, Institutionen- oder nationalstaatlichen Bruchlinien verlaufen.<sup>3</sup>

Um ein realitätsnahes Bild der Verhandlungen zu erhalten und Informationen aus erster Hand in die Untersuchung mit einfließen zu lassen, wurden beteiligte Akteure direkt befragt. Die entscheidenden Verhandlungen fanden im Vermittlungsausschuss unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt.<sup>4</sup>

## 2. Das Verhalten von Akteuren im Mitentscheidungsverfahren

Zur theoretischen Einbettung des Verhaltens von Akteuren im Mitentscheidungsverfahren bietet sich die komplementäre Nutzung von Rational-Choice-Konzepten und soziologisch-institutionalistischen Ansätzen an.<sup>5</sup>

Rational-Choice-Ansätze beruhen auf der Annahme egoistisch-rationalen Handelns. Akteure werden demnach von einer „Logik der Konsequenzialität“ geleitet, wobei ihr Handeln durch ein Zusammenspiel von antizipierten Konsequenzen und ihren schon vorher feststehenden Präferenzen bestimmt wird (March und Olsen, 1998: 949). Zur Kooperation mit anderen Akteuren kommt es nur dann, wenn sie dafür auch eine entsprechende Gegenleistung erhalten. Normative Erwartungen, die seitens eines institutionellen Umfelds wie der EU an sie gestellt werden, spielen – wenn überhaupt – eine marginale Rolle. Sie werden nur erfüllt, wenn der Akteur sich davon einen zukünftigen Nutzen verspricht (Hurd, 1999: 386f.). Die grundsätzlichen Präferenzen der Akteure werden als kurzfristig nicht veränderbar angesehen

---

<sup>3</sup> Grundlage hierfür bilden die Protokolle der namentlichen Abstimmungen (Europäisches Parlament, 2005e; Europäisches Parlament, 2008e).

<sup>4</sup> Insgesamt wurden sieben teilstrukturierte Interviews durchgeführt, die sich in ihrer Schwerpunktsetzung entsprechend der jeweiligen Rolle des Interviewpartners im Verfahrensprozess unterscheiden. Zu den Interviewpartnern zählten: Yolanda Torres-Revenga (parlamentarische Assistentin des parlamentarischen Berichterstatters Alejandro Cercas, Spanien/PSE); Michael Contes (parlamentarischer Assistent von Stephen Hughes, MdEP, Großbritannien/PSE); Jakob Schwarz (parlamentarischer Assistent von Mechthild Rothe, MdEP, Deutschland/PSE); Kathleen Walker Shaw (Büroleiterin der Vertretung der britischen Gewerkschaft GMB in Brüssel); Derek Roland Clark (Abgeordneter des Europäischen Parlaments, Großbritannien/IND-DEM); Klaus Dräger (Mitarbeiter der Europaabgeordneten Gabriele Zimmer, Deutschland/GUE-NGL); Max Uebe (damaliges Kabinettsmitglied des zuständigen Kommissars Vladimir Spidla); Stefan Gran (Mitarbeiter des Verbindungsbüros des DGB in Brüssel).

<sup>5</sup> Detaillierte Ausführungen zum Verfahrensablauf des Mitentscheidungsverfahrens sowie zu dessen Entwicklung im Zeitverlauf bieten Corbett, Jacobs und Shakleton (2005); Dreischer (2006); Europäisches Parlament (2009a); Judge und Earnshaw (2003).

(Lewis, 2003: 105). Ein institutionelles Zugehörigkeitsgefühl, das die Interessenartikulation grundlegend beeinflusst, besteht aus der Rational-Choice-Perspektive nicht.

Im Hinblick auf das Mitentscheidungsverfahren folgt aus diesen Grundannahmen, dass die Institutionen primär die eigenen, kurz- und mittelfristig stabilen inhaltlichen Präferenzen in das zu verabschiedende Gesetz einbringen wollen. Divergieren diese Interessen, kommt es zu einem Wettbewerb um die für die jeweils eigene Position günstigste Lösung. Besteht von Seiten des Rates oder des Parlaments kein Interesse an einem derartigen Kompromiss, scheitert das gesamte Verfahren. Beruhend auf der Annahme, dass rational agierende Akteure ihre eigenen Präferenzen aufgrund von Interaktionen auf europäischer Ebene ohnehin nicht ändern, wird argumentiert, dass weder Antizipations- noch Lernprozesse der beteiligten Akteure stattfinden.

Um sich einen ersten Zugang zum möglichen Konfliktpotenzial eines Gesetzgebungsprozesses im Mitentscheidungsverfahren zu verschaffen, liefern Rational-Choice-Ansätze eine gute theoretische Basis. Die Annahme von kurzfristig unveränderbaren Akteursinteressen erscheint vor dem Hintergrund eines im Regelfall über mehrere Jahre andauernden Prozesses jedoch wenig überzeugend (Risse-Kappen, 1995: 177). Gleiches gilt für die Annahme, dass kontinuierliche Interaktionen zwischen Individuen oder Institutionen keinerlei Lernprozesse und gegenseitige Erwartungshaltungen implizieren. Es erscheint wesentlich realitätsnäher, allen beteiligten Akteuren zunächst nur eine beschränkt rationale Handlungsorientierung zu unterstellen. Andernfalls wäre der Nutzen regelmäßiger, informeller Treffen zwischen den Institutionen, denen im Verfahrensverlauf eine wichtige Bedeutung zukommt (Neuhold, 2001: 12ff.), eher begrenzt. Konsequenterweise wird aus Rational-Choice-Perspektive auch den individuellen Merkmalen der jeweiligen Verhandlungsführer keinerlei Beachtung zugemessen. Demgegenüber haben Benedetto (2005) sowie Costello und Thomson (2006) in ihren Arbeiten einen teils erheblichen Einfluss der parlamentarischen Berichterstatte auf den Verhandlungsprozess festgestellt. Das Ausmaß des Einflusses war dabei sowohl von den persönlichen Fähigkeiten und Präferenzen als auch von der Fraktionszugehörigkeit und der Nationalität abhängig (Costello und Thomson, 2006: 5). Grundlegende Annahmen der Rational-Choice-Theorie beruhen somit auf Vorstellungen von interinstitutionellen Verhandlungen, die sich in dieser Form kaum in der Wirklichkeit vorfinden lassen. Daher gilt es mit dem soziologischen Institutionalismus einen weiteren theoretischen Ansatz vorzustellen, der diese „blinden Flecken“ abzudecken vermag.

Soziologisch-institutionalistische Ansätze sehen in erster Linie kulturell geformte und sozial konstruierte Überzeugungen als handlungsleitend an (Taschowsky, 2001: 6). Präferenzen eines Akteurs werden nicht als gegeben, sondern als Produkt einer sozialen Konstruktion betrachtet (Scott und Meyer, 1994: 10). Der „Logik der Nutzenmaximierung“ der Rational-Choice wird eine „Logik der Angemessenheit“ gegenübergestellt (Campbell, 1998: 22). Die grundlegenden Präferenzen eines Akteurs sind durch Interaktion mit anderen veränderbar, da der Austausch von verschiedenen Sichtweisen zur Bildung von neuen Identitäten, Rollen-

erwartungen und Einstellungen führen kann. Die institutionelle Interaktion auf europäischer Ebene kann somit letztendlich das Selbstbild eines Akteurs verändern (Lewis, 2003: 107f.).

Vertreter des soziologischen Ansatzes betonen die informellen Ebenen des Mitentscheidungsverfahrens, durch die der Verfahrensverlauf entscheidend beeinflusst wird (Farrell und Héritier, 2003: 580). Nicht umsonst bezeichnet die Kommission diese so genannten Trialoge als das wahre interinstitutionelle Verhandlungsforum (Europäische Kommission, 2010).

Farrell und Héritier sehen durch eine zunehmende Dominanz informeller Beziehungen zwischen dem Rat und dem Parlament den Einfluss der parlamentarischen Schlüsselakteure gestärkt (Farrell und Héritier, 2003: 595). In erster Linie sind in diesem Zusammenhang die Berichterstatter zu nennen, die als zentrale Akteure ihrer eigenen Fraktion in einem kontinuierlichen Spiel mit den anderen Fraktionen sowie mit Rat und Kommission interagieren. Inwieweit die Berichterstatter ihren potentiellen Einfluss im Verfahrensprozess zur Geltung bringen können, hängt neben den internen Mehrheitsverhältnissen des Parlaments auch davon ab, inwiefern es ihnen gelingt einen Konsens zwischen den unterschiedlichen Lagern herbeizuführen und damit dem Parlament zu einer starken Stellung in den interinstitutionellen Verhandlungen zu verhelfen (Benedetto, 2005: 85). Um dies zu verwirklichen, muss sich der Berichterstatter die Unterstützung des zuständigen Ausschusses sichern, da die parlamentarische Konsensfindung zum größten Teil in den zuständigen Ausschüssen stattfindet (Neuhold, 2001: 11). Hierbei übernehmen die Ausschussvorsitzenden, die Schattenberichterstatter und die Gruppenkoordinatoren ihm gegenüber eine Art Kontrollfunktion und können dadurch ebenfalls erheblichen Einfluss auf den Verhandlungsverlauf ausüben (Settembri und Neuhold, 2009: 148). Muss wie im Fall der Novellierung der Arbeitszeitrichtlinie ein Vermittlungsausschuss einberufen werden, kommt darüber hinaus dem zuständigen Vize-Präsidenten des Parlaments eine zentrale Rolle zu. In diesem Fall übernimmt er den Vorsitz der Parlamentsdelegation und damit die Verhandlungsführung. Als institutioneller Gegenpart tritt die amtierende Ratspräsidentschaft auf, der ebenfalls ein großer Einfluss auf das Vermittlungsverfahren attestiert wird (Hayes-Renshaw und Wallace, 1997: 144).

Da die Delegation der Verhandlungsführung entscheidende Auswirkungen auf den Verlauf eines Mitentscheidungsverfahrens hat, muss diese theoretisch erfasst werden. Hierfür eignet sich der von Robert D. Putnam entwickelte „Zwei-Ebenen-Ansatz“ (Putnam, 1988). Demnach wird jede am Verhandlungsprozess beteiligte Institution durch einen *“Chief Negotiator“*, einen Verhandlungsführer, vertreten. Der Verhandlungsprozess selbst vollzieht sich auf zwei Ebenen, von denen die erste Ebene die Verhandlungen zwischen den Verhandlungsführern umfasst. Auf einer zweiten, separaten Ebene verhandelt der Verhandlungsführer innerhalb seiner eigenen Gruppe über die Ratifizierbarkeit des auf Ebene-I erzielten bzw. erzielbaren Ergebnis (ebd.: 436). Die Verhandlungsführer werden dabei auf beiden Ebenen mit unterschiedlichen und sich teilweise widersprechenden Anforderungen konfrontiert. Von zentraler Bedeutung ist der Begriff des *“Win-Set“*. Er besagt, dass die Verhandlungsergebnisse der zweiten Ebene auch auf Ebene-I durchsetzbar sein müssen (Putnam, 1988: 437). Eine zentrale Voraussetzung für die Kompromissfindung ist, dass sich die *Win-Sets* beider Ver-

handlungsseiten zumindest in Teilbereichen überschneiden. Folglich ist eine Einigung umso wahrscheinlicher, je größer die beiden *Win-Sets* sind (ebd.: 437f.). Einfluss auf die Größe des *Win-Sets* nehmen unter anderem auch die von den Akteuren antizipierten Kosten einer Nichteinigung. Je niedriger diese Kosten sind, desto kleiner ist auch das *Win-Set*. Ebenfalls zu einer Verkleinerung der *Win-Sets* führt in der Regel eine Politisierung der Verhandlungen (ebd.: 442ff.). Auf der ersten Ebene hingegen bestimmt vor allem die Strategie des Verhandlungsführers die Ausprägung des *Win-Sets* (ebd.: 450ff.).

Nach diesen kurzen theoretischen Ausführungen gilt es nun das Zustandekommen der ursprünglichen Arbeitszeitrichtlinie und die Gründe für die angestrebte Novellierung knapp zu erläutern.

### 3. Die Arbeitszeitrichtlinie und der Hintergrund ihrer Überarbeitung

Die Arbeitszeitrichtlinie gehört zweifellos zu den umstrittensten Richtlinien europäischer Sozialbestimmungen. Begründet liegt das hohe Konfliktpotential in den unterschiedlichen Regulierungsmodellen der Mitgliedstaaten und deren Interessenunterschieden hinsichtlich der Arbeitsmarktregulierung.<sup>6</sup>

Auch wenn die Kommission in ihrer Initiative von 1990 (Europäische Kommission, 1990) kaum über Ausgangsbedingungen in den meisten Mitgliedstaaten hinausging, kam es in der Folge zu heftigen Konflikten innerhalb des Rates. Diese resultierten zu einem Großteil aus der Forderung Frankreichs nach der Festschreibung einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden. Die irischen und britischen Delegationen waren jedoch unter keinen Umständen bereit, Regelungen zu maximalen wöchentlichen Arbeitszeiten zu akzeptieren und stellten mit dem Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip die grundsätzliche Notwendigkeit der Richtlinie in Frage. Dabei wurden sie in ihrer Blockadehaltung von Deutschland unterstützt.

Schließlich konnten sich die Mitgliedstaaten aber doch noch auf einen gemeinsamen Standpunkt verständigen, dem bis auf Großbritannien alle Länder zustimmten. Im Gegensatz zu Irland enthielt sich das Vereinigte Königreich trotz aller Zugeständnisse der anderen Ratsmitglieder. Unmittelbar nach der Sitzung des Rates gab die britische Delegation außerdem bekannt, sie werde gegen die Richtlinie Klage vor dem EuGH einreichen. Mit diesem Verhalten verärgerten die Briten zahlreiche Mitglieder des COREPER, da diese ihre jahrelangen Bemühungen um einen Kompromiss mit Füßen getreten sahen (Lewis, 2003: 117).

Der Kompromiss des Rates orientierte sich in Bezug auf einen zentralen Streitpunkt, den Ruhezeiten, am ursprünglichen Vorschlag der Kommission. Mit aufgenommen wurde auch eine Definition einer wöchentlichen maximalen Arbeitszeit von 48 Stunden (Artikel 6). Allerdings wurden zugleich weitreichende Ausnahmeregelungen eingeführt, das so genannte Opt-out. Der Rat einigte sich darauf, diese Ausnahmeregelungen und ihre Wirkungen nach zehn Jahren zu überprüfen und dann gegebenenfalls zu überarbeiten (Rat der Europäischen Uni-

---

<sup>6</sup> Zu den unterschiedlichen Regulierungssystemen der Mitgliedstaaten und den damit verbundenen Präferenzen siehe Eichener (2000: 59-63), Schnorpfeil (1995: 144f.).



on, 1993). Ferner wurden tägliche Ruhezeiten von mindestens elf Stunden (Artikel 3), obligatorische Ruhepausen nach sechs Stunden Arbeit (Artikel 4) und eine wöchentliche Mindestruhezeit von 24 zusammenhängenden Stunden (Artikel 5) festgehalten. Außerdem wurde ein bezahlter jährlicher Urlaub von 4 Wochen (Artikel 7) und Schutzbestimmungen für Nacht- und Schichtarbeiter (Artikel 8 bis 12) in der Richtlinie verankert. Den Jahresurlaub ausgenommen, sah die Richtlinie zu allen Regelungsbereichen Ausnahmebedingungen vor, die den Mitgliedstaaten Abweichungen von den ausgehandelten Mindeststandards erlaubten.

Neben den vertragsgemäßen Überprüfungen war es in der Folge vor allem die Rechtsprechung des EuGH, die eine Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie notwendig werden ließ. In den Rechtssachen *SIMAP* (Europäischer Gerichtshof, 2000) und *Jaeger* (Europäischer Gerichtshof, 2003) entschied der Gerichtshof, dass Bereitschaftsdienste, die ein Arbeitnehmer im Unternehmen leistet, grundsätzlich als Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie zu werten seien. Sie müssten daher bei der Berechnung der 48-stündigen Höchstarbeitszeit berücksichtigt werden.<sup>7</sup> Dieses Urteil hatte potentiell enorme Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation zahlreicher Mitgliedstaaten, da bis dahin die tätigkeitsfreien Zeiten während der Bereitschaftsdienste nicht als Arbeitszeit angesehen wurden. Betroffen hiervon war insbesondere der Gesundheitssektor. Um die maximale Wochenarbeitszeit von 48 Stunden einschließlich des vollständigen Bereitschaftsdienstes einhalten zu können und gleichzeitig das Qualitätsniveau der Versorgung aufrechtzuerhalten, wären Arbeitgeber in den meisten Mitgliedstaaten gezwungen, zusätzliches Personal einzustellen. Dies wurde von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten als unlösbare Aufgabe bezeichnet, da abgesehen von den untragbaren finanziellen Belastungen nicht annähernd die benötigte Zahl von qualifizierten Bewerbern auf dem Arbeitsmarkt zu finden sei (Europäische Kommission, 2004a: 23). Folglich forderten viele Mitgliedstaaten eine Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie samt einer Neudefinition der Begriffe „Arbeitszeit“ und „Bereitschaftsdienst“. Bis dahin wurden die Auswirkungen der Urteile dadurch minimiert, dass einige Mitgliedstaaten vermehrt Gebrauch von der Möglichkeit eines Opt-out machten und dies entweder branchenbezogen oder gleich für den gesamten Arbeitsmarkt anwendeten.

Um Rechtssicherheit zu schaffen und eine sich immer weiter verbreitende Anwendung des Opt-out zu verhindern, schlug die Kommission vor, die Zweiteilung zwischen Arbeitszeit und Ruhezeit zu beenden und eine neue Kategorie einzuführen, die Eigenschaften der beiden bestehenden Kategorien enthält (Europäische Kommission, 2004b: 10). Dass die Neuregelung zur Berechnung der Bereitschaftszeiten für die Kommission das primäre Ziel des Novelierungsprozesses war, sollte im Verlauf der Verhandlungen wiederholt deutlich werden.

---

<sup>7</sup> 2005 bestätigte der EuGH diese Auffassung in den Rechtssachen *Pfeifer* (Europäischer Gerichtshof, 2005a) und *Dellas* (Europäischer Gerichtshof, 2005b).

## 4. Der gescheiterte Novellierungsprozess

### 4.1. Der Kommissionsentwurf

Das Gesetzgebungsverfahren begann offiziell am 22. September 2004, als die Kommission den Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie vorlegte (Europäische Kommission, 2004b).

Um die Problematik der Bereitschaftsdienste zu lösen und die Wirkungen der EuGH-Urteile zu umgehen, wurden zwei neue Definitionen eingeführt: „Bereitschaftsdienst“ (ebd.: 9) und „inaktive Zeit während des Bereitschaftsdienstes“. Als inaktive Zeit während eines solchen Bereitschaftsdienstes gilt jene Zeit, „[...] *in der der Arbeitnehmer Bereitschaftsdienst gemäß Artikel 1a hat, aber von seinem Arbeitgeber nicht zur Ausübung seiner Tätigkeit oder Wahrnehmung seiner Aufgaben aufgefordert wird*“ (ebd.: 9). Diese inaktive Zeit sollte zukünftig nicht als Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie verstanden werden, sofern die Mitgliedstaaten bzw. die nationalen Tarifpartner dies nicht anders regeln.

Während beim Umgang mit der Bereitschaftszeit innerhalb des Kommissarskollegiums weitgehende Einigkeit bestand, gab es hinsichtlich der Zukunft des Opt-out unterschiedliche Auffassungen. Neben diesen internen Differenzen stand die Kommission auch von Seiten einiger Mitgliedstaaten massiv unter Druck. Allen voran Großbritannien und Polen versuchten eine Kommissionsempfehlung zur Abschaffung des Opt-out zu verhindern (Agence Europe, 2004a). Letztendlich verzichtete der Richtlinienentwurf auf die Nennung eines Auslaufdatums und sah vor, dass die Mitgliedstaaten unter strengeren Bedingungen auch weiterhin auf die Anwendung von Artikel 6 zur wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden verzichten können (Europäische Kommission, 2004b: 8ff.). Nach fünf Jahren war ein Evaluationsbericht über die Durchführung des Opt-out vorgesehen, der „gegebenenfalls“ Vorschläge für eine schrittweise Streichung der Nichtanwendungsklausel beinhalten sollte (ebd.: 12).

Die Reaktionen von Verbänden und Gewerkschaften auf den Entwurf fielen überwiegend skeptisch bis ablehnend aus. Je nach Perspektive wurden entweder ein zu geringes Schutzniveau für die Arbeitnehmer oder aber zu wenig Flexibilität für die Arbeitgeber kritisiert.<sup>8</sup> Wenig überraschend war es der britische Industrieverband (CBI), der die Extremposition vertrat und ankündigte, sich „*mit Händen und Füßen*“ gegen den Kommissionsentwurf zu wehren (Eurofound, 2004). Genau wie für die Industrieverbände besitzt die Richtlinie auch für die Gewerkschaften eine hohe Relevanz. Folglich versuchten sie von Beginn an Einfluss auf die beteiligten Akteure, insbesondere auf das Parlament, zu nehmen.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Zu den unterschiedlichen Reaktionen auf den Richtlinienentwurf siehe exemplarisch Deutscher Gewerkschaftsbund (2004); Europäischer Gewerkschaftsbund (2004); Handelsblatt (2005); Schröder (2004); Union der europäischen Industrie und Arbeitgeberverbände (2004); Union des Handwerks und der Klein und Mittelbetriebe (2004).

<sup>9</sup> Interview, Kathleen-Walker-Shaw.

## 4.2. Erste Lesung des Europäischen Parlaments

Blickt man auf die Sitzverteilung im sechsten Europäischen Parlament, so lässt sich zumindest auf dem Papier von einer knappen konservativ-liberalen Mehrheit sprechen. In der Praxis versuchten die zwei großen Fraktionen der konservativen EPP-ED und der sozialdemokratischen PSE meist gemeinsame Lösungen zu finden. Von einer solchen „großen Koalition“ konnte im Falle der Novellierung der Arbeitszeitrichtlinie jedoch nicht die Rede sein. Vielmehr wurde eine ideologische Links-rechts-Teilung der Parlamentsfraktionen deutlich, bei der die Sozialdemokraten, Grüne und die Fraktion der Kommunisten und Sozialisten auf der einen Seite den Konservativen und Liberalen auf der anderen Seite gegenüberstanden. Die Einigkeit der „linken“ Fraktionen in ihrer ablehnenden Haltung gegenüber dem Kommissionsentwurf war dabei größer als die grundsätzliche Zustimmung bei den „rechten“ Fraktionen des Parlaments. Allerdings waren die Fraktionen intern nicht völlig homogen; vielmehr wurde neben der ideologischen Konfliktlinie auch ein Interessengegensatz erkennbar zwischen den MdEPs aus jenen Mitgliedstaaten, die das Opt-out verteidigen, und jenen, die es abschaffen wollten.

### 4.2.1 Positionen der parlamentarischen Schlüsselakteure

Der zuständige Berichterstatter Alejandro Cercas, ein spanischer Sozialdemokrat, strich die Bedeutung des Revisionsprozesses von Beginn an heraus. Die Neuregelung sei zukunftsweisend für die soziale Ausrichtung der EU. Es gehe darum, das Ansehen der europäischen Institutionen bei den Bürgern zurückzugewinnen (Cercas, 2005: 14). Eine endgültige, klar datierte Abschaffung des Opt-out zur Höchstgrenze der Wochenarbeitszeit hatte für Cercas dabei oberste Priorität. Er befand sich damit auf einer Linie mit der sozialdemokratisch geführten spanischen Regierung, die ebenfalls bis zum Scheitern der Novellierung für eine Abschaffung des Opt-out kämpfte. Um seine Zielvorstellungen zu verwirklichen und möglichst viele von der Richtlinie Betroffene zu mobilisieren, suchte Cercas vor allem die Unterstützung der Gewerkschaften.<sup>10</sup> Über den gegenseitigen Informationsaustausch hinaus wurden auch gemeinschaftliche Appelle veröffentlicht und Demonstrationen geplant (Agence Europe, 2005b).<sup>11</sup>

Die Tatsache, dass Cercas von den vier anderen größten Fraktionen jeweils ein Schattenberichterstatter zur Seite gestellt wurde, verdeutlicht die fraktionsübergreifend wahrgenommene, hohe Relevanz der Richtlinie. Neben der fast vollständigen Unterstützung seitens der PSE-Fraktion konnte sich Cercas bei seinen Forderungen auch der überwiegenden Zustimmung der Grünen inklusive ihrer Berichterstatterin Jean Lambert sicher sein (Lambert, 2004: 17; Europäisches Parlament, 2005c). Gleiches gilt für Ilda Figueiredo (GUE/NGL), die wie ihre Fraktion insgesamt zwar einen radikaleren Ansatz verfolgte, in ihren Kritikpunkten am Kommissionsentwurf aber mit Cercas übereinstimmte (Europäisches Parlament, 2005c).

---

<sup>10</sup> Interview, Yolanda Torres-Revenga.

<sup>11</sup> Interview, Stefan Gran.

Aufgrund der Machtverhältnisse sowohl im Plenum als auch im zuständigen Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL) kam dem Berichterstatter der EPP-ED eine zentrale Rolle zu. Der ehemalige portugiesische Sozial- und Arbeitsminister José Albino Silva Peneda stand der Kommissionsinitiative insgesamt positiv gegenüber, lehnte aber wie die Mehrheit seiner Fraktion die vorgeschlagene Regelung der Bereitschaftszeit ab, da diese den EuGH-Urteilen widerspreche. Für den weiteren Verlauf des Verfahrens war es von großer Bedeutung, dass seine ablehnende Haltung zum Opt-out mit der von Cercas übereinstimmte (EurActiv, 2006; Europäisches Parlament, 2005c; Europäisches Parlament, 2008b).<sup>12</sup>

Als einzige Schattenberichterstatterin sprach sich die Britin Elisabeth Lynne von der liberalen ALDE-Fraktion für die Beibehaltung des Opt-out aus. Auch in den meisten anderen Punkten stimmte sie der Initiative zu, wobei sie sich in puncto Bereitschaftszeit jedoch der Kritik ihrer Berichterstatterkollegen anschloss (Europäisches Parlament, 2005b: 16).

Der ebenfalls einflussreiche Posten des Vorsitzenden im Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten wurde vom Schweden Jan Andersson besetzt, der wie Cercas der PSE angehörte. Mit seiner Haltung vervollständigte er die – mit Ausnahme von Elisabeth Lynne – in zentralen Punkten homogene Gruppe der parlamentarischen Schlüsselakteure. Auch er lehnte den Kommissionsvorschlag zur Bereitschaftszeit und eine Beibehaltung des Opt-out entschieden ab (Europäisches Parlament, 2004; Europäisches Parlament, 2005c).

#### **4.2.2 Beratungen im Ausschuss und Abstimmung im Plenum**

Zwischen den beiden parlamentarischen Lagern der Linken und Rechten kam es bei den Beratungen über den von Cercas eingereichten Bericht zur Änderung des Kommissionsvorschlags zu heftigen Debatten. Dabei ging es, wie nicht anders zu erwarten, in erster Linie um die Hauptstreitpunkte Opt-out und Bereitschaftszeit (Agence Europe, 2005a). Nach einigen Zugeständnissen von Cercas konnten schließlich mehrere konservative und liberale Ausschussmitglieder zu einer Zustimmung bewegt werden. So wurde die klar sozialdemokratisch geprägte Ausschussempfehlung, die insgesamt 25 Änderungsanträge enthielt, mit einer deutlichen Mehrheit von 31 Ja-, 14 Nein-Stimmen und einer Enthaltung verabschiedet (Europäisches Parlament, 2005a). Darin wurde unter anderem unter explizitem Bezug auf die EuGH-Urteile gefordert, dass jegliche Bereitschaftszeit, auch die inaktive, als Arbeitszeit anzusehen sei. Die Mitgliedstaaten sollen jedoch, unter der Voraussetzung entsprechender Tarifverträge, die Möglichkeit erhalten, die inaktiven Zeiten bei der Berechnung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit besonders zu gewichten. Ferner wurde die Abschaffung der Nichtanwendungsklausel (Opt-out) nach einer Übergangszeit von 36 Monaten verlangt (Europäisches Parlament, 2005a: 7).

---

<sup>12</sup> Silva Peneda hatte in den 90er Jahren in seiner Funktion als portugiesisches Regierungsmitglied an den Verhandlungen zur Arbeitszeitrichtlinie teilgenommen und erfahren, unter welchen Umständen das Opt-out zustande kam, welche Bedingungen ursprünglich daran geknüpft waren und wie kompromisslos sich Großbritannien verhalten hatte (Interview, Yolanda Torres-Revenga).

Auf Basis des Ausschussberichtes verabschiedete das Parlament seine legislative Entscheidung im Plenum (Europäisches Parlament, 2005d). Die Tatsache, dass alle Änderungsanträge angenommen wurden, verdeutlicht die Filterfunktion der Ausschussarbeit (Settembri und Neuhold, 2009: 131).

Das Abstimmungsverhalten der Parlamentarier veranschaulicht dabei die bereits erörterte Interessenlage des Parlaments. Zwar dominierten insgesamt die fraktionsinternen Abstimmungsmuster, wobei aber abhängig vom Änderungsantrag auch die Herkunft der Abgeordneten eine Rolle spielte. Die geschlossene Zustimmung der sozialdemokratischen PSE, der (Post-)Kommunisten und Sozialisten in der GUE/NGL-Fraktion und der Grünen war ebenso zu erkennen wie die überwiegende Ablehnung der nationalkonservativen UEN- und der euroskeptischen IND/DEM-Fraktion. Weniger einheitlich, wenngleich mehrheitlich ablehnend, stimmten die konservativen der EVP- und die liberalen Abgeordneten der ALDE-Fraktion. Neben der Fraktionszugehörigkeit war besonders bei der Haltung zum Opt-out der nationale Hintergrund der Abgeordneten von zentraler Bedeutung.<sup>13</sup> Abgeordnete aus Belgien, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Portugal und Ungarn, deren Regierungen sich auch bei den Ratsverhandlungen massiv für ein Auslaufen des Opt-out einsetzten, stimmten zum überwiegenden Teil für den Änderungsantrag. Eine ähnliche Geschlossenheit in der Ablehnung des Antrags zeigt sich bei MdEPs aus Großbritannien, Litauen, Lettland, Malta, Polen und Tschechien, allesamt Staaten, die die Möglichkeit der Nichtanwendung unbedingt beibehalten wollten.

Ein Beleg für die große Einigkeit in der PSE ist das Abstimmungsverhalten der 18 anwesenden britischen Abgeordneten der Labour-Partei, die geschlossen für die Abschaffung der Nichtanwendungsklausel und damit gegen ihre eigene Regierung stimmten. Bei ALDE und EPP-ED spielte die nationale Herkunft bei der Abstimmung über das Opt-out hingegen eine maßgebliche Rolle. Gegen den Trend in der Fraktion und konform zur nationalen Regierungshaltung votierte nur einer von 31 liberalen und konservativen französischen MdEPs gegen den Änderungsantrag. Die luxemburgischen ALDE und EPP-ED-Mitglieder stimmten sogar geschlossen dafür.

Insgesamt wurde auch an diesem Beispiel deutlich, dass die ersten Lesungen im Rahmen eines Mitentscheidungsverfahrens in der Regel durch die Auseinandersetzungen zwischen den politisch-ideologischen Richtungen im Parlament geprägt sind (Schnorpfel, 1995: 168). Gerade das Stimmverhalten hinsichtlich der Regelung der Bereitschaftszeiten bestätigt diese Annahme. Hier votierte die Mehrheit der Konservativen und Liberalen trotz einer weitgehenden inhaltlichen Übereinstimmung nicht für die entsprechenden Änderungsanträge des Cercas-Berichtes. Der Rat musste folglich mit Blick auf die vielschichtige Interessenlage im Parlament nicht davon ausgehen, dass dieses für seine Kernforderungen die in der zweiten

---

<sup>13</sup> Dieses nationalstaatlich geprägte Abstimmungsverhalten bei hochgradig relevanten Fragen für die heimischen Regierungen stimmt mit den empirischen Untersuchungen zum allgemeinen Stimmverhalten der MdEPs überein (Hix, Noury und Roland, 2006).

Lesung benötigte absolute Mehrheit der Stimmen erreichen könnte. Dies gilt insbesondere für die Frage der Abschaffung des Opt-out, bei der innerhalb der ALDE und EPP-ED gegensätzliche Meinungen vorherrschten.

Zwei Wochen nach der Plenarabstimmung legte die Kommission einen überarbeiteten Entwurf vor, der dem Willen des Parlaments in einigen Punkten entgegen kam, dessen Kernanliegen aber kaum berücksichtigte (Europäische Kommission, 2005). Mit Blick auf die Ausarbeitung eines ausgewogenen Kompromisses und die schwierige Interessenlage im Rat war die Kommission nicht bereit, die Änderungsanträge zur Bereitschaftszeit oder zum Opt-out zu übernehmen (Europäisches Parlament, 2005c).

### 4.3. Verhandlungen auf der Ratsebene

#### 4.3.1 Gegenseitige Blockade

Nach der Veröffentlichung des Kommissionsentwurfs dauerte es über dreieinhalb Jahre, bis der Rat mit qualifizierter Mehrheit einen Kompromiss fand. Dies zeigt, wie konträr die Positionen waren. Die Zukunft des Opt-out wurde von zwei sich unversöhnlich gegenüberstehenden Lagern stellvertretend für die prinzipiellen Interessen bzw. Haltungen zur europäischen Sozialpolitik und zur europäischen Integration behandelt, was eine Lösung erheblich erschwerte: *„Diese Richtlinie ist wie ein Totempfehl. Das vereinfacht die Arbeit natürlich nicht“* (Interview, Max Uebe).

Hinsichtlich der durchschnittlichen Höhe der wöchentlichen Arbeitszeiten bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der Union.<sup>14</sup> Im Allgemeinen kann man dabei von einem Ost-West-Gefälle sprechen. In den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten wird in der Regel länger gearbeitet als in den westlichen EU-Ländern (Eurofound, 2009: 36).

Wie bereits bei der Ausarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie in den 1990er Jahren führte wieder das Vereinigte Königreich die Gegner einer weitergehenden Regulierung im Bereich der Arbeitszeiten an. Die Beibehaltung des Opt-out war dabei von oberster Priorität für die Briten und eine zwingende Voraussetzung für eine Zustimmung zur überarbeiteten Richtlinie (Agence Europe, 2004b). Maßgebliche Unterstützung für seine Haltung erhielt Großbritannien von Deutschland, Polen und einigen anderen „neuen“ Mitgliedstaaten wie Litauen, Lettland der Slowakei und Malta. Demgegenüber forderte auf der Gegenseite eine Reihe von Ländern ebenso vehement die endgültige Abschaffung des Opt-out. Angeführt wurde diese Gruppe zunächst von Frankreich, unterstützt von Spanien, Belgien, Griechenland, Luxemburg und Ungarn. Zwischen der Front von Verteidigern und Gegnern des Opt-out bewegten sich jene Länder, die die Änderungen im Kommissionsentwurf als gute Lösung ansahen (Agence Europe, 2005c). Der Streit über die Zukunft des Opt-out war in der Folge auch der Grund, warum über Jahre hinweg kein gemeinsamer Standpunkt des Rates verabschiedet werden konnte.

---

<sup>14</sup> Eine Vergleichsstudie über die unterschiedlichen Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen in der EU bietet Eurofound (2009).

### 4.3.2 Der Weg zum gemeinsamen Standpunkt

Nach jahrelangem Stillstand und der Erkenntnis, die Positionen nicht miteinander vereinbaren zu können, schnürte die portugiesische Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2007 mit der Kommission ein Verhandlungspaket aus der Arbeitszeitrichtlinie und der ebenfalls stark umstrittenen Richtlinie zur Leiharbeit.<sup>15</sup> Mit der Verknüpfung der beiden Streitfelder sollte der Verhandlungsspielraum der Mitgliedstaaten erhöht werden (Rat der Europäischen Union, 2007: 8). Der Plan für eine Gesamtlösung sah vor, Großbritannien zu Zugeständnissen bei der Leiharbeitsrichtlinie zu bewegen und im Gegenzug auf ein festes Ablaufdatum beim Opt-out zu verzichten.

Ein Großteil der Ratsmitglieder reagierte positiv auf den portugiesischen Vorschlag.<sup>16</sup> Dennoch war es auf der Ratssitzung im Dezember 2007 nicht möglich eine umfassende Lösung zu erzielen, da Großbritannien einer solchen Paketlösung skeptisch gegenüberstand. Der Anreiz Zugeständnisse zu machen war gering, zumal eine Beibehaltung des Opt-out dank der Mehrheitsverhältnisse im Rat ohnehin gesichert schien. Die Briten drohten, bei einem Mehrheitsvotum gegen ihren Willen die anstehende Unterzeichnung des Lissaboner Vertrags zu boykottieren (EurActiv, 2007; House of Lords, 2008: 15). Eine Lösung wurde erst möglich, als die britische Regierung im Mai 2008 mit den nationalen Sozialpartnern eine Einigung bezüglich der Leiharbeit erzielte. Nun war es für Großbritannien ein Leichtes, sich auf europäischer Ebene bezüglich der Leiharbeitsrichtlinie kompromissbereit zu zeigen (House of Lords, 2008: 11). So konnte schließlich eine Einigung mit qualifizierter Mehrheit über beide Richtlinien erreicht werden (Rat der Europäischen Union, 2008a: 8f.). Dabei stimmten 18 Länder dem Kompromissvorschlag zu, vier stimmten dagegen (Griechenland, Malta, Spanien, Ungarn) und drei enthielten sich (Belgien, Zypern und Portugal).

Zwar wurden insgesamt sechs Änderungsanträge vollständig und fünf weitere teilweise übernommen; bei den tatsächlichen Kernpunkten der Richtlinie blieben die Forderungen des Parlaments aus der ersten Lesung jedoch unberücksichtigt. Eine Aufhebung der Nichtanwendungsklausel war nicht vorgesehen. Als Zugeständnis an jene Länder, die dem Opt-out eher skeptisch gegenüberstanden, wurde eine Reihe von strikteren Schutzmaßnahmen gegen dessen Missbrauch festgehalten (Rat der Europäischen Union, 2008a: 12f). Beim Bereitschaftsdienst übernahm der Rat grundsätzlich den Vorschlag der Kommission, ging aber noch darüber hinaus, indem er den Staaten die Möglichkeit gab, inaktive Bereitschaftszeiten auch als Ruhezeiten anzurechnen.

Dass die gegenseitige Blockade letztendlich nur mit Hilfe einer Paketlösung überwunden werden konnte, hatte Auswirkungen auf das *Win-Set* des Rates bei den weiteren Verhand-

---

<sup>15</sup> Das Problem der Gleichbehandlung von Leiharbeitern mit der Stammbesellschaft stand bereits seit den 1980er Jahren auf der Tagesordnung der EU. Eine Richtlinie trat jedoch nie in Kraft, insbesondere aufgrund des Widerstands der britischen Regierung, die befürchtete, der kaum regulierte heimische Arbeitsmarkt würde darunter leiden wenn Leiharbeitern mehr gesetzliche Rechte zugestanden würden (EurActiv, 2008).

<sup>16</sup> Frankreich hatte nach der Wahl von Nicolas Sarkozy zum Staatspräsidenten (2007) seine strikte Haltung gegen die Nichtanwendungsklausel aufgegeben und sich bereit gezeigt, unter bestimmten Umständen auf deren Abschaffung zu verzichten (Agence Europe, 2007).

lungen mit dem Parlament. Dies gilt umso mehr, als die Leiharbeitsrichtlinie als ein Bestandteil des Pakets bereits vor der zweiten Lesung des Parlaments zur Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie verabschiedet wurde. Neben der zunehmenden Politisierung und der Paketlösung führten auch die geringen Kosten eines eventuellen Scheiterns für die Verfechter des Opt-out zu einem äußerst kleinen *Win-Set* des Rates. Da die alte Richtlinie und mit ihr die Möglichkeit des Opt-out im Falle einer ausbleibenden Einigung mit dem Parlament weiterhin ihre Gültigkeit behält, standen dessen Befürworter nicht unter Druck, eine Lösung zu finden. Der gemeinsame Standpunkt war somit ein äußerst fragiles Konstrukt. Diese Einschätzung machte sich auch die Kommission zu eigen und verzichtete daher auf jedwede Änderungsanforderung (Agence Europe, 2008a; Europäische Kommission, 2008: 10).

Bei der vollständigen Missachtung der parlamentarischen Kernforderungen seitens der Ratsmehrheit spielte auch die Einschätzung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse eine Rolle. Die Ratsmehrheit nahm an, dass das Parlament nicht in der Lage sein werde, seine Kernforderungen mit der notwendigen absoluten Mehrheit zu bestätigen.<sup>17</sup> Der britische Arbeitsminister Pat McFadden war optimistisch, dass Kommission und Ratspräsidentschaft dafür Sorge tragen würden, das Parlament von entscheidenden Änderungen am gemeinsamen Standpunkt abzuhalten (House of Lords, 2008: 16). Man selbst werde alles dafür tun, um möglichst viele MdEPs zur Zustimmung zu bewegen (ebd.: 16). Auf der Gegenseite erwarteten sich die Mitgliedstaaten, die sich für eine Abschaffung des Opt-out eingesetzt hatten, von der zweiten Lesung des Parlaments sehr wohl Änderungen am Ratsbeschluss in ihrem Sinne (Agence Europe, 2008a). Die schriftliche Erklärung der in der Abstimmung zum gemeinsamen Standpunkt unterlegenen Staaten (Rat der Europäischen Union, 2008a: 18) ist als Zeichen ihrer Hoffnung zu verstehen, dass das Parlament seine erste Lesung bestätigen würde (Hoyland und Hagemann, 2006: 17).

#### **4.4. Zweite Lesung des Europäischen Parlaments**

##### **4.4.1 Im Vorfeld der Abstimmung im Plenum**

Anfang Oktober legte Berichterstatter Cercas dem Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten seine Empfehlung für die zweite Lesung vor (Europäisches Parlament, 2008d). Auf Antrag einiger konservativer und liberaler Abgeordneter wurde der Entwurf dahingehend ergänzt, dass inaktive Bereitschaftszeiten, anders als im gemeinsamen Standpunkt vorgesehen, nicht als Ruhezeiten angerechnet werden können. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurden die unterschiedlichen Verhandlungsstrategien des Lagers um Cercas gegenüber einigen konservativen und liberalen Abgeordneten deutlich. Letztere verfolgten den Ansatz, bei der Frage der Bereitschaftszeiten ein möglichst weites Entgegenkommen des Rates zu erreichen und im Gegenzug die vorgesehenen Opt-out-Regelungen zu akzeptie-

---

<sup>17</sup> Forschungsergebnisse zeigen, dass die Einschätzung der parlamentarischen Interessenlage seitens des Rates entscheidende Auswirkungen auf dessen Entscheidungen hat (Hoyland und Hagemann, 2006: 16).



ren.<sup>18</sup> Im Gegensatz hierzu wollten die Opt-out-Gegner um Cercas dessen Abschaffung gegen ein eigenes Entgegenkommen bei den Bereitschaftszeiten „eintauschen“.

Insgesamt enthielt der Ausschussbericht schließlich 22 Änderungsanträge, von denen die wesentlichen aus der Entschließung der ersten Lesung unverändert übernommen wurden (Europäisches Parlament, 2008a). Bei der Abstimmung unterstützte eine Mehrheit von 70% die Empfehlung und somit eine Konfrontation mit dem Rat. Ausgestattet mit diesem klaren Verhandlungsmandat, nahmen die (Schatten-)Berichtersteller und der Vorsitzende des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Jan Andersson, erste Gespräche mit der französischen Ratspräsidentschaft auf. Dabei konnte aber keine Annäherung der Positionen erreicht werden. Insbesondere die Opt-out-Verfechter, angeführt von Großbritannien, waren scheinbar überzeugt, dass die Ausschussempfehlung im Plenum ohnehin nicht die notwendige absolute Mehrheit von 393 Stimmen erhalten würde. Sie waren daher nicht bereit, bereits im Vorfeld wie auch immer geartete Zugeständnisse zu machen.<sup>19</sup>

Um das gewünschte Ergebnis bei der zweiten Lesung zu erreichen, wurden der Druck und die Lobbyarbeit auf die Abgeordneten seitens der Regierungen, Verbände und Gewerkschaften im Vorfeld der Abstimmung nochmals intensiviert. Während die Arbeitgeber- und Industrieverbände die Parlamentarier dazu aufforderten den „verantwortungslosen“ Ausschuss-Beschluss abzulehnen und die Richtlinie nicht für Wahlkampfszwecke zu missbrauchen (Agence Europe, 2008b), verlangten die Gewerkschaften eine Verteidigung der Änderungsanträge aus der ersten Lesung und drohten abweichenden Abgeordneten mit Konsequenzen bei den kommenden Europawahlen (Europäische Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, 2008). Ihren sichtbaren Höhepunkt erreichte die Mobilisierung der Gewerkschaften am 16. Dezember 2008, einen Tag vor der Abstimmung im Parlament, als in Straßburg ca. 15.000 Menschen gegen eine „Verschlechterung der Arbeitszeitrichtlinie“ demonstrierten (Ver.di, 2008). Die Teilnahme von Cercas und anderen sozialdemokratischen, grünen und sozialistischen Mitgliedern des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten an der Kundgebung verdeutlicht einmal mehr deren Nähe zu und Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften. Cercas gehörte sogar zu den Organisatoren der Kundgebung und versprach sich von ihr einen positiven Effekt für die Abstimmung im Plenum. Durch den öffentlichen Druck, so sein Kalkül, konnten weitere schwankende Abgeordnete von EPP-ED und ALDE für eine Unterstützung des Ausschussberichts gewonnen werden.<sup>20</sup> Die grundsätzliche Empfänglichkeit der Abgeordneten für externe Einflüsse kann ein halbes Jahr vor den Europawahlen im Allgemeinen als erhöht angesehen werden. Dies gilt insbesondere für jene MdEPs, die wiedergewählt werden wollen und dafür die Unterstützung der Öffentlichkeit und/oder ihrer Regierung benötigen.

---

<sup>18</sup> Interview, Klaus Dräger.

<sup>19</sup> Interview, Michael Contes.

<sup>20</sup> Interview, Yolanda Torres-Revenga.

#### 4.4.2 Abstimmung im Plenum

Wie bei der Plenardebatte (Europäisches Parlament, 2008b) und anlässlich der Demonstration wurden die Emotionalität des Themas und die herausgehobene Bedeutung des Opt-out auch bei der Abstimmung im Plenum sichtbar. Unmittelbar nach der Annahme des betreffenden Änderungsantrags erhoben sich die Gegner der Opt-out-Regelung klatschend und jubelnd von ihren Sitzen.<sup>21</sup> „*That has never happened before on a particular amendment*“ (Interview, Derek Roland Clark). Insgesamt wurden alle Änderungsanträge des Ausschussberichts mit der absoluten Mehrheit der MdEPs angenommen. Die Kernforderung nach der Anrechnung der gesamten Bereitschaftszeit als Arbeitszeit erhielt dabei die größte Zustimmung. Weniger geschlossen, aber dennoch mit deutlich mehr als den für die absolute Mehrheit benötigten 393 Stimmen, bestätigte das Parlament auch ein weiteres Mal die Forderung nach einer Abschaffung des Opt-out (427 Stimmen dafür, 270 dagegen, 14 Enthaltungen). Im Vergleich zur ersten Lesung sind einige Veränderungen erkennbar. Auch wenn es nicht möglich ist die genauen Beweggründe der einzelnen Parlamentarier für ihren Meinungsumschwung zu analysieren, deutet das Abstimmungsverhalten zumindest auf den Einfluss zweier Faktoren hin: die Bedeutung der interinstitutionellen Konkurrenz mit dem Rat sowie das Gewicht der nationalen Herkunft der Abgeordneten.

##### *Institutionelle Auseinandersetzung mit dem Rat*

Während bei der ersten Lesung meist fraktionspolitische und ideologische Differenzen innerhalb des Parlaments die Abstimmung bestimmten, rückte in der zweiten Lesung in der Regel die interinstitutionelle Auseinandersetzung mit dem Rat stärker in den Vordergrund (Hix, Kreppel und Noury, 2003: 326ff.; Schnorpfel, 1995: 168). Im Fall der Arbeitszeitrichtlinie wird dieser unterschiedliche Charakter der beiden Lesungen im Votum zur Bereitschaftszeit erkennbar. Die Zustimmungsrate zum Änderungsantrag stieg von 58% in der ersten Lesung auf nunmehr 81% an. Insgesamt stimmten 130 Abgeordnete, die in der ersten Lesung eine vollständige Anrechnung der Bereitschaftszeit als Arbeitszeit abgelehnt hatten, nun dafür. Von diesen 130 MdEPs gehörten alleine 83 der EPP-ED und 19 der ALDE an.<sup>22</sup> Wie es sich bereits zuvor angedeutet hatte und sich später auch in den Vermittlungsverhandlungen zeigen sollte, hatten sich beide Fraktionen dazu entschlossen, bei der Bereitschaftszeit die Änderungsanträge des Ausschussberichtes zu unterstützen und den Rat in diesem Punkt zu einer deutlichen Abänderung seiner Position aufzufordern.

---

<sup>21</sup> Nachdem über alle Änderungsanträge abgestimmt und der Ausschussbericht als Ganzes verabschiedet worden war, standen viele Abgeordnete abermals auf, um sich auf den Weg zu Cercas zu machen und ihm zu gratulieren (Europäisches Parlament, 2008c).

<sup>22</sup> Vergleicht man die fraktionsinterne Zustimmungsrate der beiden Lesungen in diesem Punkt, wird der deutliche Umschwung der Konservativen und Liberalen sichtbar. Während 2005 nur 45% der anwesenden Mitglieder der ALDE-Fraktion dafür stimmten, waren es 2009 hingegen 70%. Bei der EPP-ED stieg die Zustimmung sogar noch deutlicher an, von 22% auf 63%.

### *Einfluss der Nationalität bei der Haltung zum Opt-out*

Beim Opt-out dominierten hingegen weiterhin die ideologischen und nationalen Abstimmungsmuster. Vergleichbar mit den Extrempositionen auf Ratsebene war zu erkennen, dass die Abgeordneten aus Großbritannien, den baltischen Staaten, Bulgarien, Tschechien und Rumänien mehrheitlich gegen eine Abschaffung votierten.<sup>23</sup> Auf der Gegenseite unterstützten MdEPs aus Griechenland und Spanien diese fast geschlossen (nur ein Grieche stimmte dagegen). Von den 170 Abgeordneten der Länder, die wegen der Beibehaltung des Opt-out im Rat gegen den gemeinsamen Standpunkt gestimmt hatten (Griechenland, Spanien) bzw. sich enthielten (Belgien, Portugal, Ungarn, Zypern), stimmten insgesamt nur 15 gegen eine Abschaffung der Nichtanwendungsklausel.

Auch in der Haltung zur Nichtanwendungsklausel gab es jedoch deutliche Veränderungen im Stimmverhalten. Ein großer Teil der französischen und slowakischen MdEPs folgte der veränderten nationalen Regierungslinie und stimmte in der zweiten Lesung nicht mehr für die Abschaffung. Auf der Gegenseite revidierten 60 Abgeordnete, darunter die meisten aus Spanien, ihr Votum der ersten Lesung und stimmten jetzt für ein datiertes Auslaufen des Opt-out. Im Fall Spaniens zeigt sich dabei die Wirkung des enormen Drucks von nationalen Gewerkschaften, Regierung und Öffentlichkeit, die die Abgeordneten drängten, gegen den gemeinsamen Standpunkt des Rates zu stimmen.<sup>24</sup> *“There were many people who were against our position, many. But the fact that we mobilized the public put them on our side”* (Interview, Yolanda Torres-Revenga)

Aber auch in anderen Ländern scheint dieser öffentliche Druck Wirkung entfaltet zu haben. Insgesamt schwenkten 43 Abgeordnete sowohl beim Opt-out als auch bei der Bereitschaftszeit auf eine arbeitnehmerfreundlichere Linie um.

Insgesamt hat das Parlament seiner Verhandlungsdelegation ein starkes Verhandlungsmandat gegeben, mit dem es dem Rat im Vermittlungsausschuss gegenüberzutreten konnte. Betrachtet man das *Win-Set* des Parlaments, so war dies ähnlich klein wie das des Rates. Nach der wiederholten Bestätigung aller Kernforderungen wäre ein völliger Verzicht auf einen dieser Punkte einem Imageverlust gleichgekommen.<sup>25</sup> Angesichts dieser kleinen und nicht überlappenden *Win-Sets* von Rat und Parlament war es vorherzusehen, dass es sehr schwer werden würde, eine Einigung im Vermittlungsausschuss zu erzielen. Ein Scheitern war aber nach dem Parlamentsvotum noch keineswegs sicher, da es sehr wohl Abgeordnete gab, die einer vorläufigen Beibehaltung des Opt-out im Gegenzug zu Kompromissen bei den Bereitschaftszeiten zugestimmt hätten.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Während 53,18% der Abgeordneten dieser Länder den entsprechenden Änderungsantrag ablehnen, liegt die Ablehnungsrate des gesamten Parlaments nur bei 37,97%.

<sup>24</sup> In der zweiten Lesung stimmte kein einziger Spanier gegen die Änderungsanträge zur Bereitschaftszeit (21 Gegenstimmen in der ersten Lesung) und zum Opt-out (19 Gegenstimmen bei der ersten Lesung).

<sup>25</sup> Interview, Jacob Schwarz.

<sup>26</sup> Interview, Klaus Dräger.

In ihrer Stellungnahme akzeptierte die Kommission die Änderungsanträge des Parlaments zur Bereitschaftszeit und sah diese als Grundlage eines Kompromisses mit dem Rat an (Europäische Kommission, 2009). Alle Anträge in Bezug auf die Abschaffung der Nichtanwendungsklausel lehnte sie hingegen ab, da sie dafür keine politische Mehrheit sah (ebd.: 9f.). Wenig überraschend billigte der Rat nicht alle Änderungen des Parlaments (Rat der Europäischen Union, 2009: 25), wodurch der Vermittlungsausschuss einberufen werden musste.

## 4.5. Die Vermittlungsverhandlungen

### 4.5.1 Personelle Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses

Der Vermittlungsausschuss setzt sich aus Vertretern der 27 Mitgliedstaaten und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern des Parlaments zusammen.<sup>27</sup> Auch wenn die Kommission während der Vermittlung formell über kein verbindliches Mitspracherecht verfügt, nimmt sie, vertreten durch den zuständigen Kommissar bzw. Generaldirektor, bei allen formellen und informellen Sitzungen des Vermittlungsausschusses teil. Ihre moderierende Funktion zwischen den beiden Mitgesetzgebern kann entscheidende Auswirkungen auf den Verlauf der Verhandlungen haben (König et al., 2007: 284).

Wie auch in diesem Fall gehören die Delegationsmitglieder des Parlaments im Allgemeinen überwiegend dem federführenden Ausschuss oder den mitberatenden Ausschüssen an (Europäisches Parlament, 2009a: 19). Als Vize-Präsidentin des Parlaments übernahm die deutsche Sozialdemokratin Mechthild Rothe den Vorsitz der Parlamentsdelegation. Die Delegation ernannte einen Verhandlungsstab, der in ihrem Auftrag die informellen Trialoge mit den Rats- und Kommissionsvertretern führen sollte. Dieser bestand aus drei Sozialdemokraten, der Verhandlungsführerin Rothe, dem Berichterstatter Cercas, dem Vorsitzenden des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten Andersson und dem konservativen Schattenberichterstatter Silva Peneda. Diese Zusammensetzung sicherte ein nach außen geschlossenes Auftreten des Parlaments. Wie bereits erwähnt, war Silva Peneda genau wie die Sozialdemokraten ein Befürworter einer Abschaffung des Opt-out und mit der konfrontativen Verhandlungsstrategie von Cercas in großen Teilen einverstanden. Dies waren gute Voraussetzungen für Cercas und die Sozialdemokraten, ihren harten Kurs gegenüber dem Rat weiter zu verfolgen und auf einem Auslaufdatum der Nichtanwendungsklausel zu bestehen. Legt man das Abstimmungsverhalten der zweiten Lesung als Maßstab zugrunde, so lässt sich auch in Bezug auf die ganze Delegation von einer gewissen Geschlossenheit sprechen.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Zu genaueren Informationen über die Zusammensetzung und den Ablauf des Vermittlungsverfahrens siehe Europäisches Parlament (2009a: 18ff.).

<sup>28</sup> Von den 27 Delegationsmitgliedern hatten 25 für eine Anrechnung aller Bereitschaftszeiten als Arbeitszeit und 18 für eine Abschaffung des Opt-out gestimmt.

Auf der Gegenseite kam Tschechien als amtierender Ratspräsidentschaft die – angesichts des engen Verhandlungsmandates schwierige – Aufgabe zu, den Rat bei allen Kontakten zum Parlament zu vertreten. Während der Ratsverhandlungen hatte sich die tschechische Regierung immer für die Beibehaltung der Nichtanwendungsklausel ausgesprochen und die Haltung Großbritanniens unterstützt. Petr Necas, der als zuständiger Arbeits- und Sozialminister die Verhandlungsführung für den Rat übernahm, stellte bei seiner Vorstellung vor dem Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten klar, dass man zwar bereit sei einen Kompromiss zu erarbeiten, er sich aber nicht vorstellen könne, dass die Abschaffung des Opt-out Bestandteil einer solchen Einigung sein werde (Agence Europe, 2009a). Auch innenpolitisch stand die Mitte-Rechts-Regierung um Premierminister Milan Topolánek stark unter Druck. Nach Zerwürfnissen in Topoláneks konservativer Bürgerpartei ODS drohte die Regierungsmehrheit auseinanderzubrechen. Am 24. März, noch während den Vermittlungsverhandlungen, stürzte ein Misstrauensvotum Topolánek und führte zum Scheitern der Regierung.<sup>29</sup> Dies waren sicherlich nicht die besten Voraussetzungen, um sich mit vollem Einsatz der Kompromissfindung bei der Arbeitszeitrichtlinie zuzuwenden. *“The presidency was useless. Well, they had a problem with their own government – their own domestic problems. They weren't interested in the subject at all”* (Interview, Yolanda Torres-Revenga).

#### 4.5.2 Verlauf der Verhandlungen

In den informellen Trialogen vor der ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses kam es zu einigen Annäherungen bei weniger umstrittenen Themen (Europäisches Parlament, 2009b; Europäisches Parlament, 2009c). Wie erwartet, bewegten sich die beiden Parteien auch in der Frage der Bereitschaftszeit aufeinander zu (Europäisches Parlament, 2009c: 12). Anders sah es jedoch hinsichtlich der Zukunft der Nichtanwendungsklausel aus. Der Rat war nicht bereit, einem wie auch immer gearteten Auslaufdatum für das Opt-out zuzustimmen, wohingegen die Mehrheit der Parlamentsdelegation weiterhin darauf bestand.

Auch nach dem ersten offiziellen Treffen des Vermittlungsausschusses standen sich die beiden Delegationen in den zentralen Punkten unversöhnlich gegenüber. Dabei rief das Verhalten der Kommission auf Parlamentsseite, insbesondere im Lager der Opt-out-Gegner, heftige Kritik hervor. Ihr wurde vorgeworfen, gegen die institutionellen Gepflogenheiten des Vermittlungsverfahrens zu verstoßen, da sie die Parlamentsposition zum Opt-out ignoriere und dessen Fortbestehen akzeptiert habe.<sup>30</sup> Diese ratsnahe Verhandlungsführung der Kommission wurde seitens der Opt-out-Gegner auch mit persönlichen Interessen Kommissar Spidlas erklärt, der erneut als Kommissar nominiert werden und sein Ressort weiterführen wollte.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Für nähere Informationen über die innenpolitischen Auseinandersetzung in Tschechien im Kontext der EU-Ratspräsidentschaft siehe Lang und Marsic (2009).

<sup>30</sup> Interview, Michael Contes.

<sup>31</sup> Interview, Yolanda Torres-Revenga.

Bis zur zweiten Sitzung des Vermittlungsausschusses arbeitete die Kommission schließlich einen Kompromissvorschlag zum Opt-out aus und schlug eine gemeinsame Erklärung von Rat und Parlament ohne verpflichtende Bestimmungen vor (Europäisches Parlament, 2009d). Diese unverbindliche Absichtserklärung fand bei der Parlamentsdelegation jedoch keine Zustimmung. Sie bestand auf einer rechtsverbindlichen Abschaffung und hätte lediglich akzeptiert, die Übergangszeit bis zum Auslaufen des Opt-outs auszuweiten (ebd.: 28ff.): *„Schafft es von mir aus ab mit einer bindenden Frist von 20 Jahren. Das wäre mir noch egal gewesen. [...] jeden festen Zeitpunkt des Aufhörens hätte das Parlament akzeptiert“* (Interview, Michael Contes).

Gleichzeitig kam es im Hinblick auf die Bereitschaftszeit zu einer radikalen Kehrtwende des Parlaments. Unter dem Eindruck der ersten Gespräche und des schnellen Entgegenkommens des Rates bei den Bereitschaftsdiensten versuchten einige konservative und liberale Delegationsmitglieder den Rat in dieser Frage zu weitergehenden Kompromissen im Gezug für die Beibehaltung des Opt-out zu drängen. Hatte sich das Parlament zuvor noch bereit erklärt, die Unterscheidung zwischen aktiver und inaktiver Bereitschaftszeit zu akzeptieren, forderte es nun diese abzuschaffen und jegliche Bereitschaftszeit als Arbeitszeit anzurechnen (Europäisches Parlament, 2009d: 13f.). Diese Verhandlungsstrategie der Konservativen und Liberalen machte sich Cercas für seine Ziele zunutze und schlug dem Rat vor, dass Beschäftigte, bei denen der Bereitschaftsdienst zum üblichen Arbeitsrhythmus zählt, von der 48-stündigen Höchstarbeitszeit unter bestimmten Bedingungen ausgenommen werden können. Ferner sollten die nationalen Sozialpartner die Bereitschaftszeit unter Berücksichtigung der gemachten Erfahrungen sektorspezifisch als einen bestimmten Prozentsatz der regulären Arbeitszeit bewerten. Das Ziel von Cercas war es damit, jene Mitgliedstaaten im Rat zu einer Abschaffung des Opt-out zu bewegen, die es ausschließlich wegen der Bereitschaftsdienste eingeführt hatten. Dieses kluge Aufgreifen der Forderungen von konservativer und liberaler Seite verdeutlicht erneut die geschickte Verhandlungsführung von Cercas, um sein Ziel einer Abschaffung eines generellen Opt-out zu erreichen. Cercas und seinen Mitarbeitern gelang es auch, den öffentlichen Druck aufrecht zu erhalten, und somit die kompromisswilligeren Delegationsmitglieder dazu zu drängen, dem Rat vor einer Einigung erhebliche Kompromisse abzuverlangen.<sup>32</sup> Dieser Druck zeigte vor allem aufgrund der Nähe zu den Europawahlen Wirkung. Die Gewerkschaften drohten, dass man ganz genau beobachten werde, wie sich die einzelnen Akteure in den Vermittlungsverhandlungen verhalten (Agence Europe, 2009b). *„Es war ja vor der Europawahl und niemand hätte sich jetzt getraut, eine so durchsichtige Schwächung der Richtlinie als Parlament zu verabschieden“* (Interview, Klaus Dräger).

Die konfrontative Haltung der Mehrheit der Parlamentsdelegation wurde aber auch durch die Verhandlungsführung des Rates und der Kommission verstärkt, deren Verhalten nicht nur von den Opt-out-Gegnern als respektlos gegenüber dem Parlament empfunden

---

<sup>32</sup> Interview, Yolanda Torres-Revenga.

wurde.<sup>33</sup> In der zweiten Sitzung des Vermittlungsausschusses war es insbesondere die Ratspräsidentschaft, die den Zorn des Parlaments auf sich zog. Schon zu Beginn der Sitzung hatte sie mit der Missachtung formaler Gepflogenheiten für Unmut gesorgt.<sup>34</sup> Auch zum Ende der Sitzung kam es zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen den Verhandlungsführern, da der tschechische Arbeits- und Sozialminister Petr Necas nicht bereit war, einem weiteren Termin für eine dritte Vermittlungsrunde zuzustimmen, sondern zunächst im Rahmen eines informellen Trialogs weiterverhandeln wollte (Agence Europe, 2009c).

Auch wenn Cercas nicht bereit war einer Lösung zuzustimmen, die eine dauerhafte Verankerung des Opt-out bedeutet hätte, musste er dem Rat weitreichende Kompromissvorschläge machen, um die Geschlossenheit sowohl im Verhandlungsteam als auch in der gesamten Parlamentsdelegation zu wahren. Im Gegensatz zu Cercas zeigten sich Andersson und Rothe grundsätzlich kompromissbereiter und waren aus unterschiedlichen Motiven eher geneigt, einer Einigung zuzustimmen. Auch Silva Peneda vertrat zeitweise eine andere Position als Cercas und wollte schon früher Kompromissvorschläge einbringen. Er selbst musste schließlich auch darauf achten, die mehrheitliche Unterstützung seiner EPP-ED-Fraktion zur Strategie des Verhandlungsteams zu sichern. Letztendlich artikulierte er aber keinen öffentlichen Widerspruch, was auch mit seinem Verständnis eines „angemessenen“ Verhaltens als Schattenberichterstatter zusammenhing, welches sich bereits über den ganzen Verhandlungsverlauf gezeigt hatte.<sup>37</sup>

Dieser interne Druck führte trotz der ablehnenden Haltung von Cercas dazu, dass das Parlament sehr weitgehende Kompromissangebote machte. Nachdem es bereits zuvor wiederholt eine Verlängerung der Übergangszeit für das Auslaufen der Nichtanwendungsklausel angeboten hatte, schlug es schließlich sogar deren Auslaufen ohne festen Zeitpunkt vor.<sup>38</sup> Zusammen mit dem Vorschlag, Arbeitnehmer, die regelmäßig Bereitschaftsdienste leisten, von der 48-Stunden-Woche auszunehmen, ging dies sogar den sonst immer auf Cercas Linie befindlichen Gewerkschaften zu weit (Deutscher Gewerkschaftsbund, 2009).<sup>39</sup>

Die Unbeweglichkeit des Rates hinsichtlich jeder Art eines Auslaufens des Opt-out erhöhte letztendlich aber die Einigkeit der Parlamentsdelegation und deren Bereitschaft, die Verhandlungen scheitern zu lassen. *„Dem Berichterstatter spielte das fundamentalistische Vorgehen der Ratspräsidentschaft voll in die Karten“* (Interview, Klaus Dräger).

Das Scheitern wurde in der dritten und letzten Vermittlungsrunde besiegelt. Nachdem der Rat keinen Schritt in Richtung Parlament machte, entschloss sich dessen Verhandlungstab, der Delegation einen Abbruch der Gespräche zu empfehlen. Bei der folgenden Abstimmung zeigte sich nochmals die schwierige Lage der Konservativen und Liberalen, die zwar eine Lösung anstrebten, aber größere Zugeständnisse des Rates benötigt hätten, um diese

---

<sup>33</sup> Interview, Klaus Dräger.

<sup>34</sup> Verhandlungsführer Necas ließ beispielsweise seine Frau an einer Sitzung teilnehmen (Interview, Yolanda Torres-Revenge).

<sup>37</sup> Interview, Klaus Dräger.

<sup>38</sup> Interview, Jakob Schwarz.

<sup>39</sup> Interview, Stefan Gran.

auch in der Öffentlichkeit im Vorfeld der Europawahlen entsprechend darstellen zu können. Letztendlich stimmten 15 Mitglieder der Parlamentsdelegation für einen Abbruch, keiner dagegen und fünf enthielten sich. Somit haben sieben Delegationsmitglieder, davon die meisten Konservative und Liberale, nicht abgestimmt.<sup>40</sup>

Sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeberverbände beurteilten das Scheitern als zweitbeste Lösung. Das Fortbestehen der alten Richtlinie wurde von den Gewerkschaften als geringeres Übel im Vergleich zum gemeinsamen Standpunkt des Rates angesehen (Agence Europe, 2009d; Europäischer Gewerkschaftsbund, 2009; Ver.di, 2009). Auch die Arbeitgeber- und Industrieverbände sahen das Scheitern gegenüber den Forderungen des Parlaments als bessere Lösung (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2009: 3).

Erwartungsgemäß feierte die britische Presse die Regierung für ihre harte Haltung in den Verhandlungen (Guardian, 2009; The Independent, 2009). Auf der Gegenseite bejubelten auch die spanischen Medien das Scheitern und die „*Verhinderung der 65-Stunden-Woche*“ (CincoDías, 2009): „*Ja, der Druck war riesig, gerade in Spanien. Deswegen wurde Alejandro Cercas dort auch teilweise wirklich als Held gefeiert, als das Ding gescheitert ist*“ (Interview, Stefan Gran).

## 5. Fazit

Die Ausführungen haben ein Bündel von Faktoren zum Vorschein gebracht, die nur in ihrer Gesamtheit und ihren Wechselwirkungen den Abbruch der Verhandlungen erklären können: die generelle Konflikthaftigkeit der Richtlinien aufgrund ihrer inhaltlichen Tragweite; ihre Symbolkraft und die damit verbundene Spaltung der Mitgliedstaaten; das kämpferische Auftreten des Parlaments im Vorfeld der Europawahlen – all diese Faktoren haben in ihrem Zusammenspiel das Scheitern des Novellierungsprozesses bewirkt.

Sicherlich ist die Arbeitszeitrichtlinie eine der zentralen Richtlinien der europäischen Sozialpolitik, die abseits der unterschiedlichen Interessen zur Arbeitsmarktregulierung auch grundsätzliche Zielsetzungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich des europäischen Integrationsprozesses offenlegt. Diese grundlegenden Differenzen wurden in den Ratsverhandlungen unübersehbar, spiegelten sich aber auch im Abstimmungsverhalten der MdEPs wider.

Gewiss war auch die öffentliche Mobilisierung seitens der Verbände und Gewerkschaften aufgrund der Relevanz der Richtlinie überdurchschnittlich hoch. Bei der Regelung der Arbeitszeit handelt es sich schließlich um ein Kernthema der Gewerkschaften. Bei der Empfänglichkeit der Abgeordneten für diesen externen Druck spielten die nahenden Europawahlen eine wichtige Rolle. Eine allzu nachgiebige Haltung gegenüber dem Rat hinsichtlich der in der ersten Lesung beschlossenen parlamentarischen Kernforderungen wäre einem Legitimitätsverlust zum denkbar ungünstigsten Zeitpunkt gleichgekommen. Außerdem war auch den kompromissbereiteren Abgeordneten bewusst, dass sie weitgehende Zugeständnisse seitens

---

<sup>40</sup> Interview, Michael Contes und Yolanda Torres-Revenga.



des Rates benötigen, um nicht von der Öffentlichkeit und der politischen Linken als „Umfaller“ ohne soziales Gewissen gebrandmarkt zu werden.

In diesem Zusammenhang stimmen die Grundannahmen des Zwei-Ebenen-Ansatzes mit dem Verlauf der Vermittlungsverhandlungen überein. Sie lenken die Aufmerksamkeit auf die kleinen und unvereinbar scheinenden *Win-Sets* von Parlament und Rat. Der Verhandlungsspielraum des Rates, der erst nach jahrelanger Blockade und nur mit Hilfe eines *Package-Deals* eine mehrheitsfähige Kompromisslösung verabschieden konnte, war äußerst gering. Ähnliches gilt für das Parlament, welches nach seiner Bestätigung aller Kernforderungen in der zweiten Lesung nicht ohne Weiteres auf diese hätte verzichten können, ohne damit einen Imageverlust zu erleiden. Die theoretischen Annahmen, wonach die *Win-Sets* durch eine Politisierung des Themas und die als gering eingestuften Kosten eines Scheiterns weiter verkleinert wurden, entsprechen ebenfalls den empirischen Beobachtungen. Dass auch weitgehende Vorschläge, wie das Auslaufen der Nichtanwendungsklausel ohne explizites Datum, nicht die Zustimmung des Rates fanden, ist ein Indiz für den geringen Einigungsdruck, den ein mögliches Scheitern der Vermittlung auf die Opt-out-Verteidiger der Ratsmehrheit ausübte. Der Status quo stellte für sie im Vergleich zu einem schlechten Kompromiss das geringere Übel dar. Sie können das Opt-out nun weiter anwenden und darauf hinarbeiten, die Richtlinie beim nächsten Novellierungsversuch aufzuteilen.<sup>41</sup> Aber auch von Seiten der Parlamentsmehrheit war kein unbedingter Zwang zu einer Einigung vorhanden. Die parlamentarischen Gegner des Opt-out konnten einerseits einen öffentlichkeitswirksamen Einsatz gegen eine von vielen als negativ bewertete Regelung zeigen und können nun zumindest politisch weiterhin argumentieren, einem Fortbestehen der Nichtanwendungsklausel nicht zugestimmt zu haben.<sup>42</sup>

Trotz der schwierigen Voraussetzungen für eine Einigung wäre es mit anderen Verhandlungsführern sehr wohl möglich gewesen, eine Kompromisslösung zu erzielen. Zum einen verfolgte der parlamentarische Berichterstatter Cercas über den gesamten Novellierungsprozess hinweg einen rigorosen Ansatz. Auf der anderen Seite gelang es der Kommission um Kommissar Spidla und der tschechischen Ratspräsidentschaft durch ihr Auftreten in den Vermittlungsverhandlungen nicht, die Mehrheit in der Parlamentsdelegation von Cercas Verhandlungslinie abzubringen. Die tschechische Ratspräsidentschaft ließ nicht nur wenig Kompromissbereitschaft erkennen, sondern trat dem Parlament auch in formalen Aspekten zeitweise arrogant und respektlos gegenüber. Auch ein Agieren der Kommission als glaubhafter und unparteiischer Vermittler hätte das Konfliktniveau verringern können. Die kompromisslose und unflexible Verhandlungsführung von Rat und Kommission spielte hingegen den Opt-out-Gegnern um Cercas in die Karten.

Die Frage, ob eher rationale Nutzenkalkulationen der einzelnen Akteure oder aber deren institutionalistisch geprägte Verhaltensweisen entscheidend für das Scheitern der Verhandlungen waren, muss mit einem „sowohl als auch“ beantwortet werden.

---

<sup>41</sup> Interview, Max Uebe.

<sup>42</sup> Interview, Yolanda Torres-Revenga.

Bei den Verhandlungen des Rates sind in erster Linie rational-nutzenmaximierende Verhaltensweisen zu beobachten. Die Staaten beharrten, insbesondere bei der Haltung zum Opt-out, auf ihren Grundpositionen, die sie von Anfang an vertreten hatten und versuchten Mehrheiten für ihre Position zu erhalten, ohne dabei einen einstimmigen Konsens anzustreben. Eine Präferenzänderung im Kontext der Ratsverhandlungen fand nicht statt.<sup>43</sup> Auch die institutionelle Gepflogenheit des Rates, bei Blockadesituationen Paketlösungen auszuarbeiten, konnte erst erreicht werden, als Großbritannien bezüglich der Leiharbeitsrichtlinie die notwendigen nationalen Voraussetzungen erfüllt hatte. Danach sah es in einem derartigen Paket die beste Möglichkeit, seinen eigenen Nutzen zu maximieren.

Die nahenden Europawahlen und die Furcht vom politischen Gegner als unsozial gebrandmarkt zu werden, führten auch bei den MdEPs zu rationalen Kosten-Nutzen-Abwägungen und hatten Auswirkungen auf das Verhalten der kompromissbereiteren Abgeordneten, besonders unter den Konservativen und Liberalen im Vermittlungsausschuss. Bei einer geringeren öffentlichen Aufmerksamkeit ist davon auszugehen, dass diese stärker auf einen Kompromiss gedrängt hätten. Auch für den Berichterstatter Cercas spielten bei seiner strikten Haltung neben seinen Grundüberzeugungen ebenso der externe Druck von der heimischen Regierung, den Interessenverbänden und der spanischen Öffentlichkeit eine Rolle. *“The thing was – if we have had a bad agreement then we would have been killed”* (Interview, Yolanda Torres-Revenga).

Neben diesen Kosten-Nutzen-Abwägungen hatten aber auch das institutionelle Zusammengehörigkeitsgefühl des Parlaments sowie dessen Organisationskultur ihren Anteil am Verhandlungsverlauf. Zur Organisationskultur des Parlaments gehört es, dass Kompromisse in kleinen, informellen Verhandlungsrunden zwischen den Schlüsselakteuren getroffen werden und die Abstimmung im Plenum bzw. dem Ausschuss letztendlich in erster Linie dazu dienen, den bereits erarbeiteten Kompromiss auch formell zu beschließen. Diese Filterfunktion des Ausschusses lässt sich in beiden Lesungen beobachten. Auch in den Vermittlungsverhandlungen trat das Parlament, angeführt vom Verhandlungsstab, geschlossen auf. Hierbei gilt es abermals auf die wichtige Rolle des Schattenberichterstatters der EPP-ED, Silva Peneda, zu verweisen. Dieser argumentierte, trotz teilweise abweichender Ansichten, nie öffentlich gegen die Verhandlungslinie des Berichterstatters und versuchte ein möglichst geschlossenes Auftreten des Parlaments zu ermöglichen. Da er weder ein erneutes Mandat bei den Europawahlen noch ein anderes Amt anstrebte, können ihm bei seiner Zurückhaltung schwerlich primär egoistische Motivationen unterstellt werden. Vielmehr scheinen ihn in seinem Verhalten die institutionellen Gepflogenheiten des Parlaments und sein Rollenverständnis als Schattenberichterstatter geleitet zu haben, nach dem der Berichterstatter die Verhandlungen führt und die Strategie vorgibt. Für ihn erschien es daher „angemessen“, seine Meinung während der internen Debatten deutlich zu äußern, aber beim Auftreten gegenüber dem Rat und der Kommission parlamentarische Geschlossenheit zu gewährleisten.

---

<sup>43</sup> Die beobachtbaren Positionsänderungen von Frankreich, Italien und der Slowakei lassen sich auf Regierungswechsel zurückführen.

## Literaturverzeichnis

### *Primärliteratur*

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 2009: Vermittlungsverfahren zur Arbeitszeitrichtlinie gescheitert. Europäisches Parlament nicht bereit vernünftigen Ratskompromiss zu akzeptieren, in: Euro-Info Nr. 3, 15. Mai 2009. Online abrufbar unter: [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Euro-Info\\_3\\_09.pdf/\\$file/Euro-Info\\_3\\_09.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Euro-Info_3_09.pdf/$file/Euro-Info_3_09.pdf) [15.08.2010].
- Cercas, Alejandro 2005: La Directiva Tiempo de Trabajo y el Modelo Social Europeo, in: Jornada Noves organitzacions del temps. Barcelona.
- Deutscher Gewerkschaftsbund 2004: EU-Arbeitszeitrichtlinie, Rückschritt für Europa. Pressemitteilung vom 23. September 2004. Online abrufbar unter: [http://www.dgb.de/presse/+co++261b7a82-155b-11df-4ca9-00093d10fae2/@@index.html?search\\_text=arbeitszeitrichtlinie&x=0&y=0](http://www.dgb.de/presse/+co++261b7a82-155b-11df-4ca9-00093d10fae2/@@index.html?search_text=arbeitszeitrichtlinie&x=0&y=0) [14.08.2010].
- Deutscher Gewerkschaftsbund 2009: Bundesregierung blockiert EU-weite Begrenzung der Arbeitszeit. Pressemitteilung vom 24. April 2009. Online abrufbar unter: [http://www.dgb.de/presse/+co++c6771a38-1560-11df-4ca9-00093d10fae2/@@index.html?tab%3DAlle%26display\\_page%3D3%26k%3Alist%3DEuropa%2520%2526%2520Internationales%26k%3Alist%3DArbeitsbedingungen](http://www.dgb.de/presse/+co++c6771a38-1560-11df-4ca9-00093d10fae2/@@index.html?tab%3DAlle%26display_page%3D3%26k%3Alist%3DEuropa%2520%2526%2520Internationales%26k%3Alist%3DArbeitsbedingungen) [14.08.2010].
- Europäischer Gerichtshof 1996: Urteil des Gerichtshofs vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland gegen Rat der Europäischen Union, Sammlung der Rechtsprechung 1996, S. I-05755. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994J0084:DE:HTML> [14.08.2010].
- Europäischer Gerichtshof 2000: Urteil des Gerichtshofs vom 3. Oktober 2000 in der Rechtssache C-303/98, Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (SIMAP) gegen Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana, Sammlung der Rechtsprechung 2000, S. I-07963. Online abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=de&num=79998996C19980303&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET> [14.08.2010].
- Europäischer Gerichtshof 2003: Urteil des Gerichtshofs vom 9. September 2003 in der Rechtssache C-151/02, Ersuchen des Landesarbeitsgerichts Schleswig-Holstein im Rahmen des bei diesem anhängigen Rechtsstreits Landeshauptstadt Kiel gegen Norbert Jaeger, Sammlung der Rechtsprechung 2003, S. I-08389. Online abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=en&num=79969090C19020151&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET> [14.08.2010].
- Europäischer Gerichtshof 2005a: Urteil des Gerichtshofs vom 14. Juli 2005 in der Rechtssache C-52/04, Personalrat der Feuerwehr Hamburg gegen Leiter der Feuerwehr Hamburg, Sammlung der Rechtsprechung 2005, S. I-07111. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004O0052:DE:HTML> [14.08.2010].

- Europäischer Gerichtshof 2005b: Urteil des Gerichtshofs vom 1. Dezember 2005 in der Rechtssache C-14/04, Abdelkader Dellas u.a. gegen den Premierminister Frankreichs u.a., Sammlung der Rechtsprechung 2005, S. I-10253. Online abrufbar unter: [http://infomed.mds-ev.de/sindbad.nsf/de083cd4fce51312c12571e700442bef/89881cc469f5fceb12570ca006aaf86/\\$FILE/EuGH\\_C14-04\\_051201.pdf](http://infomed.mds-ev.de/sindbad.nsf/de083cd4fce51312c12571e700442bef/89881cc469f5fceb12570ca006aaf86/$FILE/EuGH_C14-04_051201.pdf) [14.08.2010].
- Europäischer Gewerkschaftsbund 2004: ETUC Considers Proposals of the European Commission to Revise the Working Time Directive as Unacceptable and Totally Out of Proportion, 22. September 2004. Online abrufbar unter: [http://www.etuc.org/a/405?var\\_recherche=working%20time%20directive](http://www.etuc.org/a/405?var_recherche=working%20time%20directive) [14.08.2010].
- Europäischer Gewerkschaftsbund 2009: Working Time: Important Role of European Parliament in Safeguarding Social Europe, 28. April 2009. Online abrufbar unter: <http://www.etuc.org/a/6106> [14.08.2010].
- Europäische Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes 2008: Appell an das Europäische Parlament vor der Abstimmung der zweiten Lesung über die Arbeitszeitrichtlinie: Dreht bitte die Zeit nicht zurück. Online abrufbar unter: <http://www.epsu.org/a/4272> [14.08.2010].
- Europäische Kommission 1990: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, KOM (1990) 317 endgültig. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1990:0317:FIN:DE:PDF> [14.08.2010].
- Europäische Kommission 2004a: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen und die Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene hinsichtlich der Überprüfung der Richtlinie 93/104/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, KOM (2003) 843 endgültig. Online abrufbar unter: [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2415&langId=de](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2415&langId=de) [14.08.2010].
- Europäische Kommission 2004b: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, KOM (2004) 607 endgültig. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0607:FIN:DE:PDF> [14.08.2010].
- Europäische Kommission 2005: Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, KOM (2005) 246 endgültig. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0246:FIN:DE:PDF> [14.08.2010].
- Europäische Kommission 2008: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament betreffend den vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkt im Hinblick auf den Erlass einer vorgeschlagenen Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, KOM (2008) 568 endgültig. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0568:FIN:DE:PDF> [14.08.2010].
- Europäische Kommission 2009: Stellungnahme der Kommission zu den Abänderungen des Europäischen Parlaments am gemeinsamen Standpunkt des Rates zum Vorschlag über eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, KOM (2009) 57 endgültig.

- Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0057:FIN:DE:PDF> [14.08.2010].
- Europäische Kommission 2010: Codecision Procedure "Step By Step". Online abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index5\\_en.htm](http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index5_en.htm) [14.08.2010].
- Europäisches Parlament 2004: Aussprache des Parlaments am 9. Februar 2004 über die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Arbeitszeitgestaltung (Revision der Richtlinie 93/104/EG) (2003/2165(INI)). Online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20040209+ITEM-005+DOC+XML+V0//DE&language=DE> [14.08.2010]
- Europäisches Parlament 2005a: Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, A6-0105/2005 endgültig. Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten. Berichtersteller: Alejandro Cercas. Online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0105+0+DOC+PDF+V0//DE> [14.08.2010].
- Europäisches Parlament 2005b: Änderungsanträge des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten zum Kommissionsentwurf für eine Überarbeitung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung. Online abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/am/561/561543/561543de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/am/561/561543/561543de.pdf) [15.08.2010].
- Europäisches Parlament 2005c: Aussprache des Parlaments am 10. Mai 2005 über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung. Online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20050510+ITEM-004+DOC+XML+V0//DE&language=DE> [15.08.2010].
- Europäisches Parlament 2005d: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, P6\_TA(2005)0175. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:092E:0292:0292:DE:PDF> [15.08.2010].
- Europäisches Parlament 2005e: Ergebnisse der namentlichen Abstimmungen im Plenum über die Änderungsanträge des Ausschussberichts zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, 11. Mai. 2005. Online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+PV+20050511+RES-RCV+DOC+PDF+V0//DE&language=DE> [15.08.2010].
- Europäisches Parlament 2008a: Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, A6-0440/2008. Online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2008-0440+0+DOC+PDF+V0//DE> [15.08.2010].

- Europäisches Parlament 2008b: Aussprache des Parlaments vor der zweiten Lesung der Novellierung der Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung am 15. Dezember 2008. Online abrufbar unter:  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20081215+ITEM-014+DOC+XML+V0//EN&language=EN> [15.08.2010].
- Europäisches Parlament 2008c: Videomitschnitt der Abstimmung des Plenums in der zweiten Lesung der Novellierung der Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, 17. Dezember 2008. Online abrufbar unter:  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getVod.do?mode=unit&language=DE&vodDateId=20081217-12:01:15-901> [15.08.2010].
- Europäisches Parlament 2008d: Entwurf einer Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, 2004/0209 (COD). Online abrufbar unter:  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/pr/743/743989/743989de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/743/743989/743989de.pdf) [15.08.2010].
- Europäisches Parlament 2008e: Ergebnisse der namentlichen Abstimmungen im Plenum über die Änderungsanträge des Ausschussberichts zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, 17. Dezember 2008. Online abrufbar unter:  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+PV+20081217+RES-RCV+DOC+PDF+V0//DE&language=DE> [15.08.2010].
- Europäisches Parlament 2009a: Mitentscheidung und Vermittlung. Ein Leitfaden zur Arbeit des Parlaments als Mitgesetzgeber nach dem Vertrag von Lissabon. Online abrufbar unter:  
[http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_de.pdf) [15.08.2010].
- Europäisches Parlament 2009b: Arbeitsdokument vom 27. Februar 2009 für die Vermittlungsverhandlungen über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung.
- Europäisches Parlament 2009c: Arbeitsdokument vom 13. März 2009 für die Vermittlungsverhandlungen über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung. Online abrufbar unter:  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st07/st07482.de09.pdf> [15.08.2010].
- Europäisches Parlament 2009d: Arbeitsdokument vom 8. April 2009 für die Vermittlungsverhandlungen über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung.
- House of Lords 2008: Working Time and Temporary Agency Workers: Towards EU Agreement, European Union Committee Report with Evidence. London. Online abrufbar unter:  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldecom/170/170.pdf> [15.08.2010].
- Lambert, Jean 2004: Flexible Working. A Work-Life Balance or a Balancing Act? London. Online abrufbar unter:

- <http://www.jeanlambertmep.org.uk/DocumentStore/0409flexibleworkingJeanLambert.pdf>  
[15.08.2010].
- Rat der Europäischen Union 1993: Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, 23. November 1993. Online abrufbar unter: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type\\_doc=Directive&an\\_doc=1993&nu\\_doc=104](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=Directive&an_doc=1993&nu_doc=104) [15.08.2010].
- Rat der Europäischen Union 2007: 2837. Tagung des Rates Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz, 5./6. Dezember 2007 in Brüssel, Mitteilung an die Presse. Online abrufbar unter:  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/07/284&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> [15.08.2010].
- Rat der Europäischen Union 2008a: 2876. Tagung des Rates Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz, 9./10. Juni 2008 in Luxemburg, Mitteilung an die Presse. Online abrufbar unter:  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/08/166&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=fr> [15.08.2010].
- Rat der Europäischen Union 2008b: Gemeinsamer Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung. Online abrufbar unter:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:254E:0026:0035:DE:PDF>  
[15.08.2010].
- Rat der Europäischen Union 2009: 2930. Tagung des Rates Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz, 9. März 2009 in Brüssel, Mitteilung an die Presse. Online abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st06/st06854.de09.pdf>  
[15.08.2010].
- Union der europäischen Industrie und Arbeitgeberverbände 2004: Working Time Directive: European Commission Fails to Improve Working Time Flexibility, Pressemitteilung vom 22. September 2004. Online abrufbar unter:  
<http://www.businesseurope.eu/DocShareNoFrame/docs/3/NBJNHMJDNAPMBGMDJBBJKHADPDBK9DWN769LI71KM/UNICE/docs/DLS/2004-01693-EN.pdf> [04.05.2010].
- Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe 2004: SMEs Give No Satisfactory Verdict to Commission's Revision of Working Time Directive, Pressemitteilung vom 22. September 2004. Online abrufbar unter:  
[http://www.ueapme.com/docs/press\\_releases/pr\\_2004/040922\\_Workingtime.pdf](http://www.ueapme.com/docs/press_releases/pr_2004/040922_Workingtime.pdf)  
[15.08.2010].
- Ver.di 2008: Verschlechterung der EU-Arbeitszeitrichtlinie, in Schnell-Info 11/09. Online abrufbar unter: <http://nrw-sued.verdi.de/data/flugblatt-eu-arbeitszeitrichtlinie11-08.pdf>  
[15.08.2010].
- Ver.di 2009: EU-Arbeitszeitrichtlinie. Ver.di begrüßt Scheitern der Vermittlungsgespräche für eine neue EU-Arbeitszeit-Richtlinie, Pressemitteilung vom 28. April 2009. Online abrufbar unter: <http://presse.verdi.de/pressemitteilungen/showNews?id=1d78541c-3413-11de-4119-0019b9e321cd> [15.08.2010].

*Sekundärliteratur*

- Agence Europe 2004a: Europe Daily Bulletins, Nr. 8791, 23. September 2004.
- Agence Europe 2004b: Europe Daily Bulletins, Nr. 8839, 1. Dezember 2004.
- Agence Europe 2005a: Europe Daily Bulletins, Nr. 8933, 20. April 2005.
- Agence Europe 2005b: Europe Daily Bulletins, Nr. 8943, 10. Mai 2005.
- Agence Europe 2005c: Europe Daily Bulletins, Nr. 9085, 9. Dezember 2005.
- Agence Europe 2007: Europe Daily Bulletins, Nr. 9559, 7. Dezember 2007.
- Agence Europe 2008a: Europe Daily Bulletins, Nr. 9679, 11. Juni 2008.
- Agence Europe 2008b: Europe Daily Bulletins, Nr. 9777, 7. November 2008.
- Agence Europe 2009a: Europe Daily Bulletins, Nr. 9824, 23. Januar 2009.
- Agence Europe 2009b: Europe Daily Bulletins, Nr. 9864, 19. März 2009.
- Agence Europe 2009c: Europe Daily Bulletins, Nr. 9875, 3. April 2009.
- Agence Europe 2009d: Europe Daily Bulletins, Nr. 9891, 29. April 2009.
- Benedetto, Giacomo 2005: Rapporteurs as Legislative Entrepreneurs: The Dynamics of the Codecision Procedure in Europe's Parliament, in: Journal of European Public Policy 12/1, S. 67-88.
- Campbell, John L. 1998: Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. Online abrufbar unter: <http://webuser.bus.umich.edu/organizations/smo/protected/resources/campbell98.pdf> [15.08.2010].
- CincoDías 2009: La UE abandona la directiva sobre las 65 horas de jornada laboral, 28. April 2009. Online abrufbar unter: [http://www.cincodias.com/articulo/economia/UE-abandona-directiva-65-horas-jornada-laboral/20090428cdscdseco\\_5/cdseco/](http://www.cincodias.com/articulo/economia/UE-abandona-directiva-65-horas-jornada-laboral/20090428cdscdseco_5/cdseco/) [15.08.2010].
- Corbett, Richard, Francis Jacobs und Michael Shackleton 2005: The European Parliament. London: John Harper Publishing.
- Costello, Rory und Robert Thomson 2006: The Policy Impact of Rapporteurs in the European Parliament. Dublin. Online abrufbar unter: <http://www.psai.ie/conferences/papers2006/costello.pdf> [15.08.2010].
- Dreischer, Stephan 2006: Das Europäische Parlament und seine Funktionen. Eine Erfolgsgeschichte aus der Perspektive von Abgeordneten. Baden-Baden: Nomos.
- Eichener, Volker 2000: Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung. Opladen: Leske und Budrich.
- EurActiv 2006: Parlament: Arbeitszeitrichtlinie lässt Beschäftigten keine Wahl, 18. Oktober 2006. Online abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/de/soziales-europa/parlament-arbeitszeitrichtlinie-lsst-beschftigten-keine-wahl/article-158879> [15.08.2010].
- EurActiv 2007: Arbeitszeit und Zeitarbeit: EU-Minister beugen sich Brown, 7. Dezember 2007. Online abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/de/soziales-europa/arbeitszeit-zeitarbeit-eu-minister-beugen-brown/article-168944> [25.08.2010].
- EurActiv 2008: Minister wollen Einigung im EU-Arbeitsrecht, 9. Juni 2008. Online abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/de/soziales-europa/minister-wollen-einigung-eu-arbeitsrecht/article-173159> [25.08.2010].



- Eurofound 2004: UK Reaction to European Commission Working Time Proposals, 4. Oktober 2004. Online abrufbar unter: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/10/inbrief/uk0410103n.htm> [15.08.2010].
- Eurofound 2009: Working Conditions in the European Union: Working Time and Work Intensity. Dublin. Online abrufbar unter: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0927.htm> [15.08.2010].
- Farrell, Henry und Adrienne Héritier 2003: Formal and Informal Institutions Under Codicision: Continuous Constitution-Building in Europe, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 16/4, S. 577-600.
- Guardian 2009: Working Time Opt-out Remains as Talks Collapse, 28. April 2009. Online abrufbar unter: <http://www.guardian.co.uk/money/2009/apr/28/working-time-directive-talks-collapse> [15.08.2010].
- Handelsblatt 2005: EU-Abgeordnete lehnen Arbeitszeitrichtlinie ab, 16. März 2005. Online abrufbar unter: [http://www.handelsblatt.com/politik/\\_b=872650,\\_p=6,\\_t=ftprint](http://www.handelsblatt.com/politik/_b=872650,_p=6,_t=ftprint) [15.08.2010].
- Hayes-Renshaw, Fiona und Helen Wallace 1997: *The Council of Ministers*. London: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon, Amie Kreppel und Abdul Noury 2003: The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?, in: *Journal of Common Market Studies* 41/2, S. 309-331.
- Horst, Daniel 2010: Die gescheiterte Novellierung der EU-Arbeitszeitrichtlinie. Unveröffentlichte Magisterarbeit an der Universität Trier.
- Hoyland, Bjorn und Sara Hagemann 2006: Bicameral Politics in the European Union. Konferenzpapier für die 64. Nationale Konferenz der Midwest Political Science Association in Chicago, 20. April 2006. Online abrufbar unter: [http://www.bi.no/FellesFiles/IOS%20filer/Hoyland\\_Hagemann-bicameralEU.pdf](http://www.bi.no/FellesFiles/IOS%20filer/Hoyland_Hagemann-bicameralEU.pdf) [15.08.2010].
- Hurd, Ian 1999: Legitimacy and Authority in International Politics, in: *International Organization* 53/2, S. 379-408.
- Janzer, Till 2009: Neue EU-Kommission. Großes Rätselraten, wer Kandidat für Tschechien wird. Online abrufbar unter: <http://www.radio.cz/de/artikel/120851> [15.08.2010].
- Judge, David und David Earnshaw 2003: *The European Parliament*. New York: Palgrave Macmillan.
- König, Thomas (et al.) 2007: Bicameral Conflict Resolution in the European Union: An Empirical Analysis of Conciliation Committee Bargains, in: *British Journal of Political Science* 37/2, S. 281-312.
- Kreppel, Amie 2002: *The European Parliament and Supranational Party System. A Study in Institutional Development*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Lang Kai-Olaf und Tomislav Marsic 2009: Die Präsidentschaft der Prager Pragmatiker. Der tschechische EU-Ratsvorsitz zwischen innenpolitischen Zerwürfnissen und internationalen Krisen. SWP-Aktuell 2/2009. Berlin. Online abrufbar unter: [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=5694](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5694) [15.08.2010].
- Lewis, Jeffrey 2003: Institutional Environments and Everyday Decision-Making: Rationalist or Constructivist?, in: *Comparative Political Studies* 36, Februar/März 2003, S. 97-124.

- March, James G. und Johan P. Olsen 1998: The International Dynamics of International Political Orders, in: *International Organization* 54/4, S. 943-969.
- Neuhold, Christine 2001: The Legislative Backbone Keeping the Institution Upright? The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making-Process., in: *European Integration Online-Papers (EIOP)* 5/10. Online abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-010.pdf> [15.08.2010].
- Putnam, Robert D. 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level-Games, in: *International Organization* 42/3, S. 427-460.
- Risse-Kappen, Thomas 1995: Reden ist nicht billig. Zur Debatte um Kommunikation und Rationalität, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 2/1, S. 171-184.
- Scott, Richard und John W. Meyer 1994: *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Schröder, Marina 2004: Darf's ein bisschen mehr sein? EG-Arbeitszeitrichtlinie wird aufgeweicht, in: *Arbeit & Ökologie-Briefe* 10/2004, S. 11.
- Schnorpfeil, Willi 1995: *Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union. Modellierung und empirische Analyse des europäischen Verhandlungssystems*. Berlin Dunker & Humblot.
- Settembri, Pierpaolo und Christine Neuhold 2009: Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage?, in: *Journal of Common Market Studies* 47/1, S. 127-151.
- Taschowski, Peter 2001: *Neuer Institutionalismus und die europäische Sozialpolitik*. Diskussionspapier Nr. 250, Hannover. Online abrufbar unter: <http://www.wiwi.uni-hannover.de/Forschung/Diskussionspapiere/dp-250.pdf> [15.08.2010].
- The Independent 2009: EU Fails to Curb Britain's Work Hours Opt-out, 28. April 2009. Online abrufbar unter: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-fails-to-curb-britains-work-hours-optout-1675368.html> [15.08.2010].