



Hertie School of Governance - working papers, No. 36, August 2008

**Die Entstehung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie im
Spannungsfeld organisierter Interessen:
Eine Fallstudie zum Einfluss von Gewerkschaften und
Unternehmerverbänden im Europäischen Parlament**

Lisa Maria Arnold (Freie Universität Berlin)

Hertie School of Governance – working papers, No. 36, August 2008

**Die Entstehung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie
im Spannungsfeld organisierter Interessen:
Eine Fallstudie zum Einfluss von Gewerkschaften und
Unternehmerverbänden im Europäischen Parlament**

Lisa Maria Arnold (Freie Universität Berlin)

About the HSoG Working Paper Series

The Working Paper Series of the Hertie School of Governance is intended to provide visibility, internally as well as externally, to the current academic work of core faculty, other teaching staff, and invited visitors to the School. High-quality student papers will also be published in the Series, together with a foreword by the respective instructor or supervisor. Authors are exclusively responsible for the content of their papers and the views expressed therein. They retain the copyright for their work. Discussion and comments are invited. Working Papers will be made electronically available through the Hertie School of Governance homepage. Contents will be deleted from the homepage when papers are eventually published; once this happens, only name(s) of author(s), title, and place of publication will remain on the list. If the material is being published in a language other than German or English, both the original text and the reference to the publication will be kept on the list.

Die Entstehung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie im Spannungsfeld organisierter Interessen: Eine Fallstudie zum Einfluss von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden im Europäischen Parlament

Kurzfassung der Diplomarbeit
von Lisa Maria Arnold,
Doktorandin im DFG-Graduiertenkolleg „Pfade organisatorischer Prozesse“
des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften, Freie Universität Berlin

Abstract:

Gewerkschaften wird bei der Durchsetzung ihrer Interessen in europäischen Entscheidungsprozessen im Vergleich zu europäischen Unternehmerverbänden oft ein struktureller Nachteil attestiert. Als Gründe werden einerseits gewerkschaftsinterne Faktoren, andererseits Besonderheiten des politischen Systems der Europäischen Union (EU) angeführt. Der vorliegende Artikel untersucht die Entstehung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie mit besonderem Fokus darauf, wie gewerkschaftliches Lobbying und Pressure-Politik den entsprechenden Kommissionsentwurf während des zweijährigen Diskussionsprozesses im Europäischen Parlament (EP) beeinflusst hat. Im Ergebnis kann gezeigt werden, dass Gewerkschaften im Parlamentsprozess ihre Interessen in zentralen Punkten, wie z.B. dem Herkunftslandprinzip, gegenüber den Unternehmerverbänden durchsetzen konnten.

Einleitung

In der Literatur wird Gewerkschaften im Vergleich zu Unternehmerverbänden auf europäischer Ebene häufig ein struktureller Nachteil bei der Durchsetzung ihrer Interessen¹ nachgesagt. Als Gründe hierfür werden vor allem interne Interessendivergenzen der Gewerkschaftsbewegung, die kollektives Handeln verhindern, sowie mangelnde Ressourcenausstattung genannt. Auch die Mobilisierung der Öffentlichkeit zur Ausübung politischen Drucks wird auf europäischer Ebene bisher begrenzt eingeschätzt. Vor der ersten Lesung des Entwurfs für eine europäische Dienstleistungsrichtlinie im Europäischen Parlament am 16. Februar 2006 kam es jedoch zu einer bis dato einzigartigen gewerkschaftlichen Mobilisierung. Insbesondere die Gewerkschaften in Deutschland, Frankreich, Belgien und Schweden mobilisierten ihre Basis, organisierten Informationsveranstaltungen, Gesprächsrunden, Kundgebungen und Großdemonstrationen alleine oder in Kooperation mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB). Nach erster Lesung entsprachen die vom Parlament eingebrachten Änderungen in zentralen Punkten, wie dem Herkunftslandprinzip und dem Anwendungsbereich der Richtlinie, mehrheitlich den gewerkschaftlichen Forderungen. Ausgehend von dieser Beobachtung soll hier analysiert werden, ob der These der strukturellen Schwäche von Gewerkschaften bei der Einflussnahme auf europäische Entscheidungsprozesse uneingeschränkt zugestimmt werden kann.² Um dies zu überprüfen, wurde vorbereitend für eine qualitative Inhaltsanalyse auf der Grundlage der relevanten Literatur ein Kategoriensystem entwickelt, anhand dessen die politische Einflussnahme auf das spätere Politikergebnis nachvollzogen werden konnte.

Der erste Entwurf für eine europäische Dienstleistungsrichtlinie wurde am 13. Januar 2004 vom damaligen europäischen Kommissar für den Binnenmarkt, Frits Bolkestein, vorgelegt (Kommission 2004). Wie beim Mitentscheidungsverfahren üblich, wurde der Entwurf nach Annahme durch die Kommission in den Ministerrat und das Europäische Parlament eingebracht. Im Ministerrat wurde er angenommen, das Parlament votierte in erster Lesung am 16. Februar 2006 für den Text, band seine Zustimmung allerdings an eine Vielzahl von substantiellen Änderungsvorschlägen, die im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigt werden mussten.³ Da in diesem Zeitraum entscheidende Änderungen

¹ Interessen werden in dieser Arbeit als „verhaltensorientierte Ziele und Bedürfnisse von einzelnen Gruppen in einem sozialen Umfeld“ verstanden (Weber 1981: 33).

² Dabei wird Einfluss als „Macht im Sinne der Entscheidungsbeeinflussung im politischen Prozess“ verstanden (Himmelfmann 2000: 276), die formell oder informell ausgeübt werden kann.

³ Der Gesetzgebungsprozess der Richtlinie auf europäischer Ebene ist mittlerweile abgeschlossen. Auf der Grundlage des EP-Kompromisses stellte die Kommission am 4. April 2006 einen veränderten Richtlinienentwurf vor (Kommission 2006). Dieser wurde dem Rat zugeleitet, der einen gemeinsamen Standpunkt verfaßte und einige Modifikationen vornahm. Der Standpunkt wurde an das EP zurückgeleitet. Am

eingebraucht wurden, beschränkt sich die vorliegende Analyse des Gewerkschaftseinflusses auf den zweijährigen Parlamentsprozess. Die Untersuchung konzentriert sich des weiteren auf die gewerkschaftliche und unternehmerische Einflussnahme auf zwei zentrale Punkte der Richtlinie: das Herkunftslandprinzip und ihr Anwendungsbereich. Detailliert wird dabei die innerverbandliche Interessenaggregation und Lobbyingstrategie der Gewerkschaften, die mittels Experteninterviews nachvollzogen werden konnten, dargestellt.⁴ Das Ergebnis zeigt, dass Gewerkschaften in den untersuchten Einzelpunkten ihre Interessen gegenüber den Unternehmerverbänden durchsetzen konnten. Der Erfolg der Einflussnahme lässt sich vorrangig auf drei Faktoren zurückführen. (1) Die im EGB organisierten Gewerkschaften fanden relativ schnell eine gemeinsame Position. Dies ermöglichte (2) eine sehr aktive Lobbying-Strategie und (3) durch die gute Zusammenarbeit zwischen EGB und einigen nationalen Gewerkschaftsverbänden auch eine erfolgreiche Pressure-Politik auf europäischer Ebene.

Im ersten Teil wird zunächst ein Überblick über die relevante Literatur gegeben; zudem werden Untersuchungsziele und Methode präzisiert. Anschließend werden kurz die Einflussmöglichkeiten von Interessengruppen beim EP dargestellt. Daran anknüpfend folgt im dritten Teil eine Analyse des Kommissionsentwurfs und seiner verteilungspolitischen Folgen, woraus sich wiederum die Positionen der untersuchten Gewerkschaften und Unternehmerverbänden ableiten lassen. Anschließend werden die Änderungsvorschläge des EP ausgewertet und der Gewerkschaftseinfluss analysiert.

Thematische Relevanz und Untersuchungsziele

Über die Rolle von Interessengruppen in politischen Entscheidungsprozessen wird sowohl in der medialen Öffentlichkeit als auch in der Wissenschaft, immer wieder heftig diskutiert. Die meisten Autoren gehen davon aus, dass „die Organisation gesellschaftlicher Interessen in

15. November 2006 fand die zweite Lesung statt, die im Vergleich zur ersten Lesung nur leicht modifizierte Fassung des wurde mit großer Mehrheit angenommen. Am 12. Dezember 2006 wurde die endgültige Fassung der Dienstleistungsrichtlinie durch die Präsidenten des EP und des Rats unterzeichnet. Für die Umsetzung in nationales Recht haben die Mitgliedsstaaten drei Jahre Zeit.

⁴ Für die Beschreibung wird auf Interviews mit Andrzej Adamczyk, International Secretary bei NSZZ „Solidarność“ in Gdansk, Thorben Albrecht, Referatsleiter Koordination Europapolitik beim DGB Bundesvorstand, Wolfgang Kowalsky, Senior Advisor beim EGB, Elke Reichel, Leiterin des EU-Verbindungsbüros der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di und Clemens Rode, Regionalkoordinator für Arbeitsbeziehungen und Sozialer Dialog in Mittel- und Osteuropa der Friedrich-Ebert-Stiftung in Polen zurückgegriffen. Darüber hinaus wurden Interviews mit Experten aus dem Bundeswirtschaftsministerium, dem Bundesverband der Deutschen Industrie und dem europäischen Dachverband der Unternehmerverbände BusinessEurope (vormals UNICE). Die Erkenntnisse aus diesen Interviews haben maßgeblich zu den Ergebnissen der Arbeit beigetragen, durften nach Rücksprache mit den Experten allerdings in der Veröffentlichung nicht namentlich auf die Gesprächspartner zurückzuführen sein. Aus diesem Grund wurden die Erkenntnisse in die Arbeit eingebracht, die Experten aber nicht genannt.

einem demokratischen System legitim und funktional ist, solange Ungleichgewichte in der Repräsentation von Interessen und ihr Einfluss auf die Politik sich in erträglichem Rahmen halten“ (Kohler-Koch et al. 2004: 227). Als problematisch gilt hingegen, wenn bestimmte Interessengruppen bevorzugten Zugang zu Entscheidungsträgern und Institutionen erhalten und somit größeren Einfluss auf Politikergebnisse ausüben können. Empirische Beobachtungen bestätigen häufig ungleiche Zugangs- und Einflussmöglichkeiten von Interessengruppen. In der Literatur wird deshalb immer wieder das „Ungleichgewicht“ der Interessenvermittlung sowie die Privilegierung von „Produzenten- und Wirtschaftsinteressen“ betont (Leif and Speth 2006: 13). Insbesondere den europäischen Institutionen wird dabei die Bevorzugung ökonomischer Interessen nachgesagt (Pehle and Sturm 2001: 134). Auf europäischer Ebene wird Gewerkschaften bescheinigt, gegenüber den europäischen Unternehmerverbänden in der Durchsetzung ihrer Interessen strukturell im Nachteil zu sein (Branch 2002: 279). Dies wird einerseits auf gewerkschaftsinterne (Mitgliederlogik) und andererseits auf die dem politischen System der EU eigenen Faktoren (Einflusslogik) zurückgeführt (Schmitter and Streeck 1999: 2).⁵

Als wichtigster gewerkschaftsinterner Faktor gilt dabei „the absence of common interest“ (Branch 2002: 305). Aufgrund der Konkurrenz um nationale Arbeitsplätze und der heterogenen Interessen der Mitgliedsverbände fällt den Gewerkschaften die Bündelung von Interessen besonders schwer (Streeck 2003: 98). Die Interessendifferenzen ergeben sich einerseits aus den verschiedenen Systemen der industriellen Beziehungen und Gewerkschaftskulturen. Andererseits erschweren die unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsniveaus der Mitgliedsstaaten die innerverbandliche Interessenaggregation. Es kommt daher oft nur zu einer Einigung auf kleinstem gemeinsamem Nenner (Eichner 2000: 269). Die Fähigkeit von Gewerkschaften Einfluss im politischen Prozess zu nehmen, hängt jedoch in erster Linie von der Überwindung interner Interessendifferenzen bzw. des Problems des kollektiven Handelns (Olson 1965) ab. Kommt es nicht zur Ausarbeitung einer gemeinsamen Position, fungiert der EGB allein als Plattform zum Austausch von Informationen. Erst eine einheitliche Position, in der die unterschiedlichen Mitgliedsgewerkschaften ihre (Partikular-)Interessen vertreten sehen, ermöglicht es dem

⁵ Unter Mitgliederlogik verstehen die Autoren die internen Eigenschaften der Gruppen, u.a. Anzahl, Konkurrenz, und Heterogenität (Schmitter and Streeck 1999: 24ff). Die Einfluss-Logik bezieht sich hingegen auf die äußere Verbandsumwelt bzw. auf die Eigenschaften von politischen Systemen und die Eigenschaften anderer in diesen Systemen agierende Interessenverbände. Dieser Ansatz kann mit zwei Angleichungen auch auf Interessengruppen im politischen System der EU angewandt werden (Kohler-Koch et al. 2004: 239). Erstens muss die Mitglieder-Logik um die Eigenschaften der nationalen Interessenverbände der EU-Mitgliedsstaaten erweitert und in die Analyse einbezogen werden. Zweitens muss die Einfluss-Logik sowohl die Eigenschaften der nationalen politischen Systeme als auch die Charakteristika des politischen Systems der EU berücksichtigen.

EGB, als (kohärenter) Akteur aufzutreten. Fehlt eine gemeinsame Position so agieren die nationalen Verbände autonom, haben allerdings auf europäischer Ebene weniger Gewicht.

Externe Faktoren, die Gewerkschaften bei der Durchsetzung ihrer Interessen benachteiligen, beziehen sich auf das politisch-administrative System der EU. Aus einer Mehrebenenperspektive wird deutlich, dass es für Interessenverbände mehrere Zugangsebenen und -möglichkeiten im europäischen Gesetzgebungsprozess gibt. Da ressourcenstarke Akteure auf allen Stufen des Gesetzgebungsprozesses präsent sein können, gewährt ihnen die diffuse Kompetenzverteilung in der EU bessere Einflussmöglichkeiten (Traxler and Schmitter 1994: 59). Gewerkschaften sind im Vergleich zu Großunternehmen und Unternehmerverbänden mit geringen finanziellen Mitteln ausgestattet. Darüber hinaus haben Gewerkschaften eher ein Interesse an der Schaffung einheitlicher Mindeststandards als an Deregulierung (Traxler and Schmitter 1994: 63). Die Einigung auf gemeinsame Regeln im Sinne einer positiven Integration ist mit 27 Mitgliedsstaaten jedoch schwieriger zu erreichen als ein Kompromiss für deren Abschaffung (Scharpf 1999: 51).

Ein weiterer Punkt, der Gewerkschaften beim Durchsetzen ihrer Interessen auf europäischer Ebene benachteiligt, ist das Fehlen einer gesamteuropäischen Öffentlichkeit (Eising and Kohler-Koch 2005: 35). Politische Diskurse blieben national bestimmt, die Mobilisierung zu europäischen Themen findet weiterhin über die nationalen Öffentlichkeiten statt. Aus diesem Grund gilt die Ausübung von öffentlichem Druck zur Beeinflussung von Politikergebnissen (Pressure-Politik), auf die Gewerkschaften zur Durchsetzung ihrer Forderungen angewiesen sind, auf europäischer Ebene als begrenzt.

Auf den ersten Blick scheinen im Fall der europäischen Dienstleistungsrichtlinie alle diese Nachteile nicht zum Tragen gekommen zu sein. Die vorliegende Fallstudie kann daher einen Beitrag zur Überprüfung der strukturellen Schwäche von Gewerkschaften auf europäischer Ebene leisten. Allerdings bleibt die Herstellung von Kausalzusammenhängen zwischen dem Versuch der Beeinflussung von Entscheidungsträgern (Lobbying) und deren Niederschlag in europäischen Politikergebnissen schwierig. Detaillierte Fallstudien bieten die einzige Möglichkeit, tatsächliche Einflussnahme nachzuweisen (Kohler-Koch et al. 2004: 242). Dabei muss untersucht werden, wie die Intervention von Interessengruppen die Positionen einzelner Akteure verändert hat. Um nachzuweisen, ob Gewerkschaften tatsächlich Einfluss ausüben konnten, wurde in der vorliegenden Arbeit in drei Schritten vorgegangen. Zuerst wurde eine qualitative Inhaltsanalyse der relevanten Literatur und Dokumenten vorgenommen und der Kommissionsentwurf für eine europäische Dienstleistungsrichtlinie vom 14. Januar 2004 (Kommission 2004) analysiert. Anschließend wurden in einem zweiten Schritt die Positionen

von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden und deren Lobbyingstrategien anhand von Positionspapieren und Experteninterviews herausgearbeitet. In einem dritten Schritt wurde dann die Umsetzung der Änderungsvorschläge der Verbände durch das EP in erster Lesung und im endgültigen Entwurf aufgezeigt. Wenn die Positionen der Gewerkschaften in den Gesetzestext aufgenommen wurden, kann davon ausgegangen werden, dass sie Einfluss ausüben konnten (van Schendelen 2006: 152).

Einflussmöglichkeiten beim Europäischen Parlament

Interessengruppen⁶ stehen vor der Abstimmung im EP eine Vielzahl von Einflusskanälen offen. Die Mitglieder des EP (MdEP) werden national gewählt und schließen sich nach politischen Familien in länderübergreifenden Fraktionen zusammen. Da sie nur geringe Ressourcen zur Überprüfung von Kommissionsvorlagen haben und nicht in allen Politikbereichen über Expertise verfügen, sind die Abgeordneten generell sehr offen gegenüber den Informationen von Interessengruppen (Kohler-Koch 1997: 6). Die Verbände, die Entscheidungsträgern die benötigten Informationen liefern, erhalten so Zugang zum politischen Prozess (Bouwen 2005: 97). Dabei geht es um zwei Arten von Informationen: zum einen „technische Expertise“ bzw. Fachwissen, zum anderen „Informationen über die öffentliche Unterstützung und Akzeptanz politischer Maßnahmen“ (Beyers and Kerremans 2005: 141). Diese können Interessengruppen in Fraktions- oder Ausschussanhörungen (Hearings) darlegen. Darüber hinaus nehmen Interessengruppen direkt Kontakt zu Parlamentariern, Berichterstattern, Fraktionsvorsitzenden, nationalen Delegationen und nationalen Politikfeldexperten auf und übermitteln Stellungnahmen, Änderungsvorschläge und/oder Hintergrundinformationen (van Schendelen 2006: 133).

Aufgrund der geringen Zahl von empirischen Arbeiten, die sich mit Lobbying im EP befassen (Kohler-Koch 1997; Wessels 1999; Bouwen 2005; Beyers and Kerremans 2005), bleibt der genaue Ablauf der versuchten Einflussnahme weiterhin umstritten. Unklar bleibt beispielsweise, welche Interessengruppen die MdEP am stärksten beeinflussen können. Da die Abgeordneten national aufgestellt und wiedergewählt werden, sind sie von ihren nationalen Parteien abhängig. Einige Autoren folgern daraus, dass die Abgeordneten eher nationalen Verbänden Gehör schenken (Hix 2005: 228-229). Andere Autoren vertreten hingegen die Auffassung, dass nationale und europäische Interessengruppen beim EP über

⁶ "Unter einer Interessengruppe ist jede Gruppe zu verstehen, die auf der Grundlage gemeinsamer Einstellungen (shared attitudes) anderen gesellschaftlichen Gruppen gegenüber Forderungen erhebt, die sich aus ihren gemeinsamen Einstellungen ergeben“ (Truman übersetzt von Weber 1981: 46). Im Folgenden werden die Begriffe Interessengruppe und Interessenverband synonym gebraucht.

ähnliche Zugangschancen verfügen (Kohler-Koch 1997:12; Bouwen 2005: 112-113). Umstritten bleibt auch, auf welche Arten von Informationen die MdEP für ihre Entscheidungsfindung zurückgreifen. Aufgrund all dieser Unklarheiten, kann nicht von einem festen Lobbyingablauf beim EP gesprochen werden. Wie Lobbying und Einflussnahme im Einzelfall abgelaufen sind, muss empirisch überprüft werden.

Die Entstehung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie

Die europäische Dienstleistungsrichtlinie ist ein zentraler Bestandteil der Lissabon-Strategie, die die EU bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt machen soll. Ziel der Richtlinie ist es, den europäischen Binnenmarkt für Dienstleistungen durch den Abbau von Barrieren der Dienstleistungs- und der Niederlassungsfreiheit zu vollenden. Beide Freiheiten sind bereits in Artikel 43 und 49 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) verankert. Da jedoch ausländische Unternehmen in vielen Mitgliedsstaaten durch administrative Hemmnisse diskriminiert werden, bestehen beide Freiheiten in der Praxis kaum (Kommission 2002: 6).⁷

Enorme Wachstums- und Beschäftigungspotentiale verspricht sich die Europäische Kommission insbesondere von der Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit, d.h. dem grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen im Binnenmarkt.⁸ Die Dienstleistungsfreiheit sollte ursprünglich durch das sogenannte Herkunftslandprinzip geschaffen werden, demzufolge „der Dienstleistungserbringer einzig den Rechtsvorschriften des Landes unterliegt, in dem er niedergelassen ist“ (Kommission 2004: 4).

Wie im europäischen Gesetzgebungsprozess üblich ging der Veröffentlichung des Kommissionsentwurfs eine mehrjährige Phase der Konsultation zwischen Kommission, nationalen Beamten, Sachverständigen und Interessengruppen voraus. Während dieser Phase wurden in Expertengruppen die Hemmnisse der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit innerhalb der einzelnen Mitgliedsstaaten identifiziert (Kommission 2002). Darauf basierend wurde am 13. Januar 2004 der erste Entwurf für eine europäische Dienstleistungsrichtlinie vom damaligen europäischen Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein vorgelegt (Kommission 2004).

⁷ So konnten ausländische Maler bisher nur dann Aufträge in Belgien ausführen, wenn sie Farben und Leitern in dort zugelassenen Fahrzeugen transportierten. In Frankreich müssen Servicetechniker acht Tage vor der Einreise angemeldet werden, auch wenn sie kurzfristig Aufträge erfüllen sollen (Ifo/DIW 2005).

⁸ Die Niederlassungsfreiheit bezeichnet die Möglichkeit, sich als Unternehmer in einem anderen Mitgliedsstaat niederzulassen, um dort Dienstleistungen zu erbringen (Kommission 2004: 6-7).

Die zentralen Streitpunkte des Kommissionsentwurfs

Nach der Veröffentlichung des Kommissionsentwurfs stellten zum einen das Herkunftslandprinzip und dessen Kontrolle, zum anderen der Anwendungsbereich der Richtlinie zentrale Streitpunkte dar.

Herkunftslandprinzip

Das Herkunftslandprinzip (Artikel 16 des Entwurfs) sah vor, dass „der Dienstleistungserbringer einzig den Rechtsvorschriften des Landes unterliegt, in dem er niedergelassen ist, und die Mitgliedsstaaten die Erbringung von Dienstleistungen durch in einem anderen Mitgliedsstaat niedergelassene Dienstleistungserbringer nicht beschränken dürfen“ (Kommission 2004: 4). Dies wurde vor allem vor dem Hintergrund der gewachsenen Heterogenität der Mitgliedsstaaten nach der EU-Osterweiterung zum Problem (Schmidt 2005: 208).⁹ Es wurde befürchtet, dass niedrigere Arbeits- und Sozialstandards des Herkunftslands in Zielländern angewandt und dort zur Absenkung der geltenden Standards führen würden (race-to-the-bottom).

Umstritten war das Herkunftslandprinzips auch in Hinblick auf die Kontrollmöglichkeiten der Dienstleistungserbringung. Nach Artikel 24 des Kommissionsentwurfs „führt der Entsendemitgliedsstaat die Überprüfungen, Kontrollen und Untersuchungen durch, die notwendig sind, um die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen (...) sicher zu stellen.“ Die Herkunftsländer kontrollieren folglich, ob ihre nationalen Firmen bei der Erbringung von Dienstleistungen in anderen EU-Mitgliedsstaaten nach nationalem Recht handeln. Den Behörden der Zielländer sollten keine Kontrollbefugnisse zufallen. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere kritische Fragen bezüglich der Qualitätssicherung und der praktischen Durchführung gestellt. Wie sollten beispielsweise schwedische Beamte die Einhaltung der nationalen Standards bei der Dienstleistungserbringung in Portugal kontrollieren? Andererseits wurde der Anreiz des jeweiligen Herkunftsstaates, die eigenen Standards im Erbringungsland tatsächlich zu kontrollieren, bezweifelt.

Der Anwendungsbereich der Richtlinie

Der Anwendungsbereich der Richtlinie war der zweite wichtige Streitpunkt des Kommissionsentwurfs. Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde immer wieder

⁹ Der Kommission stehen zur Vertiefung des Binnenmarktes drei Integrationsprinzipien zur Verfügung: die Inländergleichbehandlung, die Harmonisierung und die gegenseitige Anerkennung, die das Herkunftslandprinzip einschließt (Schmidt 2005: 187). Als anspruchsvollstes Integrationsprinzip gilt die Harmonisierung, da es vorsieht, dass die beteiligten Staaten ihre Gesetze und Standards aneinander anpassen. Da dies mit langwierigen Verhandlungen verbunden und nicht immer möglich ist, wurden in der Vergangenheit vorrangig die Prinzipien der gegenseitigen Anerkennung und der Inländergleichbehandlung angewandt.

darüber gestritten, welche Branchen unter die Dienstleistungsrichtlinie fallen und welche ausgeschlossen werden sollten. Der Kommissionsentwurf wählte einen so genannten horizontalen Ansatz, der alle „Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedsstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden“, einbezog (Kommission 2004: 59). Damit fielen zunächst so unterschiedliche Branchen wie der Gesundheitssektor, Zeitarbeitsfirmen, die Reinigungsbranche, das Handwerk, der Informatiksektor und Sicherheitsfirmen unter die Richtlinie.¹⁰ Insbesondere die Inklusion des Gesundheitssektors, der sozialen Dienste und der Daseinsvorsorge standen dabei im Fokus der Kritik.

Die erwarteten verteilungspolitischen Folgen der europäischen Dienstleistungsrichtlinie

Im Vorfeld der ersten Lesung wurden mehrere Studien zu den verteilungspolitischen Folgen der europäischen Dienstleistungsrichtlinie erstellt. Ökonomen betonen im Allgemeinen die positiven Effekte des Handels mit Dienstleistungen. Durch die Realisierung von Spezialisierungsvorteilen profitieren sowohl die Verbraucher als auch die Erbringer von Dienstleistungen. Die Kommission berief sich bei ihren Wachstumsprognosen auf eine Studie des Forschungsinstitutes Copenhagen Economics (Jensen et al. 2005). Der Studie zufolge wird die Liberalisierung des europäischen Dienstleistungshandels die verschiedenen Branchen unterschiedlich treffen. Für Deutschland bestätigt dies eine Studie, die vom Institut für Wirtschaftsforschung und Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung durchgeführt wurde (Ifo and DIW 2005). Die Institute untersuchten die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf 14 Branchen in Deutschland und ihre Ergebnisse zeigen, dass die Beschäftigungseffekte je nach Branche unterschiedlich ausfallen. Zu den Gewinnern der Liberalisierung zählen demnach vor allem kleinere und mittlere Unternehmen (KMU), die exportierbare, humankapitalintensive Dienstleistungen z.B. in den Bereichen Informatik, Ingenieurwesen und Beratung anbieten. Die Verlierer der Marktöffnung sind hingegen gering qualifizierte Arbeitnehmer und KMU, die schlecht exportierbare Dienstleistungen produzieren. Darunter fallen der Studie zufolge u.a. Handwerker, das Bau- und Gastgewerbe sowie die Gebäudereinigung. In Folge des verschärften Wettbewerbs ist daher eine steigende Arbeitslosigkeit in diesen Branchen zu erwarten. Hieraus lassen sich die Positionen der Gewerkschaften zum Richtlinienentwurf ableiten.

¹⁰ Von Anfang an waren nach Art. 2 Abs. 2 und 3 alle Finanzdienstleistungen (Banken, Versicherungen, Altersvorsorge), Dienstleistungen auf dem Gebiet der elektronischen Kommunikation und des Verkehrs sowie das Steuerwesen, für das es eine spezielle Rechtsgrundlage gibt, ausgeschlossen.

Die Position der Gewerkschaften und der Unternehmerverbänden zum Kommissionsentwurf für eine europäische Dienstleistungsrichtlinie

Innerverbandliche Interessenaggregation und die gemeinsame Position des EGB

Anfänglich wurde im EGB nach Aussagen von Funktionären heftig um eine gemeinsame Position gerungen.¹¹ Die gegen den Kommissionsentwurf gerichtete Position westeuropäischer Gewerkschaften, u.a. derer aus Frankreich, Schweden, Deutschland und Österreich, stellte dabei keine Überraschung dar. Diese Verbände befürchteten durch das Herkunftslandprinzip die Zunahme der Konkurrenz auf dem nationalen Arbeitsmarkt und sahen die Interessen ihrer Mitglieder bedroht. Eine andere Interessenlage hätte man bei den mittel- und osteuropäischen Gewerkschaften, deren Regierungen und MdEP sich überwiegend für den Kommissionsentwurf samt Herkunftslandprinzip einsetzten, vermuten können. Intensive Überzeugungsarbeit auf allen Ebenen der gewerkschaftlichen Zusammenarbeit, u.a. auch im Rahmen der Interregionalen Gewerkschaftsräte (IGR), ermöglichte jedoch die zügige Entwicklung einer gemeinsamen Position.

Eine erste Stellungnahme zum Kommissionsentwurf gab der EGB Exekutivausschuss am 17./18. März 2004 ab.¹² Hierbei wurde die kritische Einschätzung des EGB deutlich, die sich jedoch nicht in einer Blockadehaltung, sondern stattdessen in konstruktiven Verbesserungsvorschlägen im Bereich „social guarantees“ für Arbeitnehmer ausdrückte. Die Kritik konzentrierte sich vor allem auf zwei zentrale Streitpunkte: das Herkunftslandprinzip und der breite Ausnahmereich des Kommissionsentwurfs. In Bezug auf das Herkunftslandprinzip kritisierte der Dachverband insbesondere die eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten durch die Behörden des Ziellandes. Zudem bestanden Befürchtungen, das Prinzip werde Anreize für Dienstleistungsunternehmen schaffen, ihren Firmensitz in diejenigen Mitgliedsstaaten mit den niedrigsten Arbeits- und Produktsicherheitsstandards zu verlegen, wodurch ein Systemwettbewerb in Gang gesetzt werden könnte. Der EGB forderte darüber hinaus die Begrenzung des sektorübergreifenden Anwendungsbereichs der Richtlinie, insbesondere durch die Exklusion der Dienste von allgemeinem Interesse (Daseinsvorsorge), Dienstleistungen im Gesundheitssektor und der Leiharbeit.

Die schnelle Erarbeitung einer gemeinsamen Position lässt sich insbesondere dadurch erklären, dass kleinere sowie mittel- und osteuropäische Gewerkschaftsverbände mehrheitlich keine dezidierte eigene Position zum Kommissionsentwurf vertraten. Die Tatsache, dass der

¹¹ Ich beziehe mich hier insbesondere auf die Publikationen von Kowalsky (2005/2006) sowie Interviews mit Andrzej Adamczyk, Thorben Albrecht, Wolfgang Kowalsky und Clemens Rode.

¹² http://www.etuc.org/a/243?var_recherche=%20service%20directive.

EGB keine Anti-Richtlinienposition vertrat, sondern sich für eine Verbesserung des Textes im Sinne der Arbeitnehmer einsetzte, erleichterte es diesen Verbänden, sich die Position des Dachverbandes anzueignen. Im innergewerkschaftlichen Abstimmungsprozess schlossen sie sich der Mehrheitsposition der westeuropäischen Gewerkschaften an. Eine Ausnahme bildeten diesbezüglich die rumänischen Verbände. Sie setzten sich für den Kommissionsentwurf ein. Da die innergewerkschaftlichen Abstimmungsprozesse zu Ungunsten der mittel- und osteuropäischen Gewerkschaften organisiert sind, konnten sie sich im EGB nicht durchsetzen. Die mittel- und osteuropäischen Gewerkschaften haben meist weniger Ressourcen zur Verfügung und sind in Brüssel schwächer organisiert als ihre westeuropäischen Kollegen.¹³ Dies erschwert ihnen im EGB die Durchsetzung ihrer Interessen. Es ist also durchaus plausibel, dass z.B. die rumänischen Gewerkschaften einfach übergangen wurden bzw. sogar Druck auf sie ausgeübt wurde um der Mehrheitsposition der europäischen Gewerkschaftsbewegung zuzustimmen

Die schnelle Erlangung einer gemeinsamen Position im EGB geht auch auf die geringen inhaltlichen Unterschiede innerhalb der sektoralen Gewerkschaftsverbände zurück. Einige Verbände, die sich wie z.B. die Europäische Föderation der Bergbau-, Chemie-, und Energiegewerkschaft (EMCEF) nicht direkt von der Richtlinie betroffen fühlten, verhielten sich eher passiv. Andere waren besonders engagiert. Dazu zählten insbesondere die Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter (EFBWW/FETBB), die Organisation des privaten Dienstleistungsbereichs (UNI-EUROPA) und der Europäische Gewerkschaftsverband für den Öffentlichen Dienst (EGÖD). Anstelle fundamentaler Differenzen unterschieden sich ihre Herangehensweisen nur in der Schärfe ihrer Kritik am Richtlinienentwurf und ihren Schwerpunkten. Während sich der EGÖD insbesondere für die Ausweitung der Bereichsausnahmen z.B. auf Gesundheits- und Sozialdienste und die Daseinsvorsorge einsetzte¹⁴, konzentrierten UNI und EFBWW/FETBB ihre Kritik auf das Herkunftslandsprinzip. Diese Positionen brachten die Verbände sowohl im EGB als auch auf europäischer und nationaler Ebene ein. Insbesondere durch ihre sektoralen Folgenabschätzungen haben die Branchenverbände durch ihre nationalen Mitgliedsverbände wichtige Impulse für das gewerkschaftliche Lobbying gesetzt.

Die gespaltene Position der Unternehmerverbände

Im Gegensatz zu den Gewerkschaften stieß der Kommissionsentwurf beim europäischen Dachverband der Unternehmerverbände BusinessEurope (vormals UNICE) auf große

¹³ Dies bestätigte Dr. Michael Fichter in einem Gespräch an der Freien Universität Berlin.

¹⁴ http://www.epsu.org/IMG/pdf/Adopted_EN_Services_Resolution.pdf.

Arbeitsgruppe („Taskforce“) ein, in der Positionen diskutiert und koordiniert wurden. Zur Durchsetzung seiner Interessen betrieb der EGB intensive Lobbyarbeit und setzte in Zusammenarbeit mit einigen besonders aktiven nationalen Verbänden, insbesondere denjenigen aus Frankreich und Deutschland gezielt Pressure-Politik ein.¹⁹ Dabei wurde arbeitsteilig vorgegangen.

Auf europäischer Ebene übernahm der EGB eine Antriebs- bzw. Koordinierungsfunktion. Der Dachverband betrieb eine sehr intensive Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und nutzte seine formellen und informellen Einflussmöglichkeiten beim EP. So versorgte er z.B. die MdEP mit Informationen in Form von Stellungnahmen, Positionspapieren und Änderungsvorschlägen zu bestimmten Paragraphen des Richtlinienentwurfs. Zudem vertrat er die europäische Gewerkschaftsposition in mehreren Anhörungen des Parlaments. Zu arbeitsrechtlichen Fragen äußerte er sich u.a. in der Gemeinsamen Anhörung des Binnenmarkt- sowie des Beschäftigungs- und Sozialausschuss am 11. November 2004 (Europäisches Parlament 2004). Auch in einer Anhörung der SPE-Fraktion zur Dienstleistungsrichtlinie am 15. und 16. Februar 2005 gab der EGB eine Stellungnahmen ab (Kowalsky 2005: 10). Ergänzt wurde diese Vorgehensweise durch informelle Lobbyingmethoden. Der EGB stellte Kontakte zu Kommissionsmitarbeitern, Abgeordneten und nationalen Beamten im Rat her und arrangierte Treffen, in denen die gewerkschaftlichen Bedenken am Richtlinienentwurf diskutiert wurden. EGB-Generalsekretär John Monks traf z.B. mehrfach mit Kommissar McCreevy zusammen. Während der luxemburgischen Ratspräsidentschaft von Januar bis Juni 2005 fanden u.a. Gespräche mit Premierminister Jean-Claude Juncker und dem französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac statt (Kowalsky 2005: 12). Der EGB stand überdies mit der Fraktionsführung mehrerer Parteien, den Berichterstattern, den Schattenberichterstattern und dem Parlamentspräsidenten des EP in Kontakt (Kowalsky 2006). Am 8. November 2004 kam die EGB „Taskforce“ beispielsweise mit der Schattenberichterstatterin des Beschäftigungsausschusses, Anne van Lancker, zusammen (Kowalsky 2005: 9).

Während der EGB also Kontakte zu relevanten Akteuren im EP, in der Kommission und im Rat unterhielt und diese zu beeinflussen suchte, übernahmen die nationalen Gewerkschaftsverbände die Lobbyarbeit bei ihren Abgeordneten, Ministerien und Regierungen. Besonders aktiv waren hier die französischen, deutschen, schwedischen, österreichischen, italienischen und spanischen Verbände. Sie setzen sich z.B. durch Bürgeranfragen und Protestbriefe mit ihren jeweiligen MdEP in Verbindung und brachten in Gesprächen und Diskussionsrunden auf höchster politischer Ebene ihre Positionen ein. In

¹⁹ Dies bestätigten Thorben Albrecht und Wolfgang Kowalsky im Interview mit der Verfasserin.

Bezug auf die Lobbyarbeit im EP kann also von einer Arbeitsteilung zwischen EGB und den nationalen Verbänden gesprochen werden.

Verstärkt wurden die Lobby-Aktivitäten der Gewerkschaften durch eine gut geplante Pressure-Politik auf nationaler und europäischer Ebene. Im Vorfeld der Abstimmung im EP wurden mehrere Großdemonstrationen organisiert, für deren Erfolg vorrangig die nationalen Gewerkschaftsverbände verantwortlich waren. Am 11. Februar 2006 riefen z.B. der DGB und seine MitgliedsGewerkschaften zu einer Massenkundgebung in Berlin auf, an der sich 40.000 Personen beteiligten. Am 14. Februar, dem Tag der Plenardebatte, wurde vom EGB eine Demonstration mit 50.000 Teilnehmern vor dem Europäischen Parlament in Straßburg organisiert. Daran beteiligten sich neben Gewerkschaften aus Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und den Niederlanden auch Verbände aus den neuen Beitrittsländern: die polnische Solidarność (NSZZ), die tschechische CMKOS, die slovenische ZSSS und die zypriotische SEK.

Neben der Großdemonstration in Straßburg koordinierte der EGB drei weitere Demonstrationen, die sich direkt gegen die Dienstleistungsrichtlinie Thema war richteten (Kowalsky 2006: 246). Die erste Demonstration unter dem Motto „Non à la Directive Bolkestein – Oui à l’Europe sociale“ fand am 5. Juni 2004 in Brüssel statt. Die zweite („Bolkestein Directive = Frankenstein Directive“) wurde ebenfalls in Brüssel im Vorfeld des Treffens des Rates für Wettbewerb am 25. November 2004 organisiert. Den Höhepunkt der gewerkschaftlichen Mobilisierung gegen die Richtlinie markierte eine Demonstration während des Beschäftigungsgipfels in Brüssel am 19. März 2005, an der 75.000 Menschen teilnahmen. „More and better jobs – Defend Social Europe – Stop Bolkestein“ stand hier auf den Fahnen.

Dank der frühen Einigung auf eine gemeinsame Position konnte der EGB im Fall der Dienstleistungsrichtlinie als einheitlicher Akteur auftreten. Ergänzt durch ein arbeitsteiliges Vorgehen ermöglichte dies eine effektive Kampagne gegen den Kommissionsentwurf.

Die Position des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2006

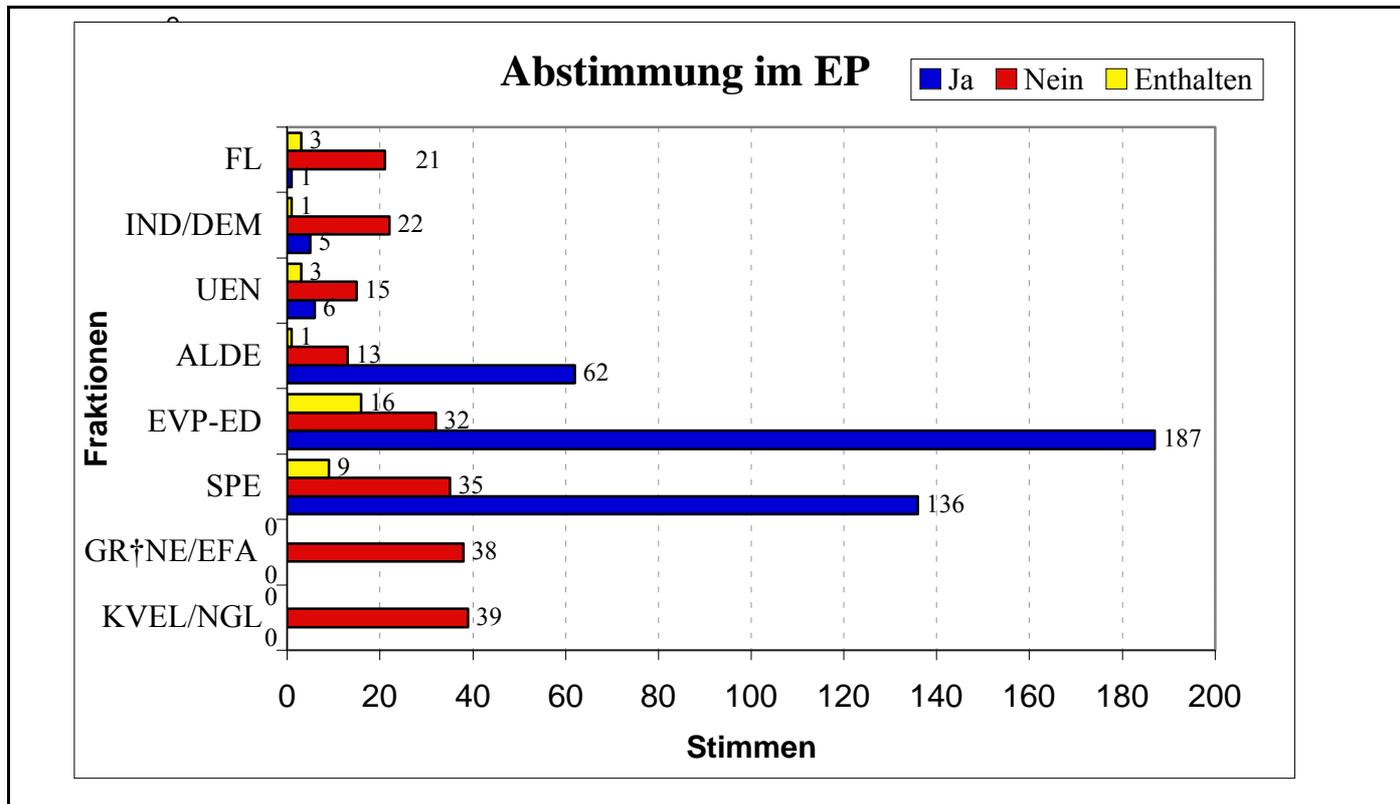
Die Abstimmung im Plenum

Am 8. Februar 2006, kurz vor der anstehenden Parlamentsdebatte, einigte sich eine Arbeitsgruppe von etwa 30 EVP- und SPE-Abgeordneten auf einen Kompromisstext ohne Herkunftslandprinzip.²⁰ Über den exakten Anwendungsbereich der Richtlinie konnte jedoch

²⁰ http://www.europarl.de/presse/aktuelles_dossiers/dossiers.html.

keine Einigung erzielt werden.²¹ Am 14. Februar fand die Debatte im Plenum statt, am 16. Februar die Abstimmung. Es beteiligten sich 642 von 732 Abgeordneten.²² Für den Kompromiss votierten 394 MdEP, dagegen 215, 33 enthielten sich. Die folgende Graphik gibt das Abstimmungsergebnis nach Parteien wieder.

Abbildung 1: Die Abstimmung im Europäischen Parlament



Quelle: Eigene Darstellung²³

Aus der Grafik ist ersichtlich, dass der überwiegende Teil der EVP-, der SPE- und der ALDE-Fraktion für den Kompromissvorschlag stimmten. Damit wurde der Text von den großen Parteien der Mitte getragen. Die Parteien am linken und rechten Rand des Parteienspektrums lehnten den Kompromiss hingegen größtenteils ab.

²¹ http://www.europarl.de/aktuell/themen_des_monats/Februar-Dienstleistungen.html.

²² Grundlage der Berechnungen sind die Diskussions- und Abstimmungsprotokolle des EP (Europäisches Parlament 2006a). Da über unstrittige Punkte getrennt abgestimmt wurde und die Endabstimmung in 81 Einzelabstimmungen erfolgte, beziehe ich mich nur auf die Abstimmung des Entschließungsantrags.

²³ Der Reihenfolge der Grafik folgend stehen die Abkürzungen der Parteien für: FL Fraktionslos, IND/DEM Fraktion Unabhängigkeit/Demokratie, UEN Fraktion Union für das Europa der Nationen, ALDE Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa, EVP-ED Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten, SPE Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament, GRÜNE/EFA Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz, KVLE/NGL Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke.

Auswertung der EP Änderungsvorschläge und Überprüfung der Forschungshypothese

Die „große Koalition“ aus SPE und EVP hat in den untersuchten Punkten, dem Herkunftslandprinzip und dem Anwendungsbereich der Richtlinie, wesentliche Änderungen am Kommissionsentwurf vorgenommen. Das Herkunftslandprinzip wurde entfernt und durch das Prinzip des „free movement of services“, dem erleichterten Dienstleistungsverkehr zu den Regeln des Ziellandes, ersetzt (Europäisches Parlament 2006: 38). Dienstleistungserbringer erhalten demnach explizit das Recht, ihre Dienstleistungen im gesamten EU-Binnenmarkt anzubieten. Dabei dürfen sie nicht gegenüber nationalen Anbietern benachteiligt werden. Um dies zu gewährleisten, werden die nationalen Verwaltungen angehalten, ihre Praktiken zu überprüfen und gegebenenfalls zu vereinfachen (Europäisches Parlament 2006: 46). Die Kontrollen obliegen den nationalen Behörden (Europäisches Parlament 2006: 62). Auch der Anwendungsbereich der Richtlinie wurde durch das Parlament stark verändert. Die horizontale Definition von Dienstleistungen wurde im Parlamentsentwurf zwar beibehalten (Europäisches Parlament 2006: 43). Die Qualität von Dienstleistungen soll nun allerdings durch Kontrollen der Behördenden des Ziellandes sichergestellt werden. Nach Artikel 2 Abs. 2 werden Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ausdrücklich von der Richtlinie ausgenommen und klar von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse abgegrenzt (Europäisches Parlament 2006: 43). Damit werden nur Dienstleistungen, die bereits in den Mitgliedsstaaten unter Wettbewerbsbedingungen erbracht werden, von der Richtlinie erfasst. Darüber hinaus sind in Artikel 2 die Ausnahmen der Richtlinie aufgelistet. Neben Dienstleistungen von allgemeinem Interesse fallen darunter u.a. Verkehrs- und Hafendienste, notarielle Dienste, Leiharbeits- und Sicherheitsfirmen, soziale Dienstleistungen sowie private und öffentliche Dienstleistungen im Gesundheitssektor (Europäisches Parlament 2006: 40-41). In Artikel 1 Abs. 7 wird darüber hinaus explizit hervorgehoben, dass die Richtlinie weder auf nationales Arbeitsrecht noch auf jegliche Form von „collective bargaining“ Auswirkungen haben soll. In den untersuchten Streitpunkten, Herkunftslandprinzip und dem Anwendungsbereich der Richtlinie, finden sich daher deutlich die gewerkschaftlichen Positionen wieder.

Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Am Beispiel der europäischen Dienstleistungsrichtlinie wurde der Einfluss von Gewerkschaften auf das EP nachvollzogen. Durch Experteninterviews wurde überprüft, welche formellen und informellen Kanäle der Einflussnahme beim EP von Gewerkschaften tatsächlich genutzt werden konnten. Bei der Messung von Einfluss mittels Experteninterviews

und Primärquellen des Gesetzgebungsprozesses galt es, methodisch zwei Aspekte zu berücksichtigen. Zum einen ist es wichtig zu beachten, dass intensives Lobbying zwar einen Versuch von Einflussnahme darstellt, jedoch nicht zwangsläufig in tatsächlichem Einfluss resultiert. Zum anderen ist die Tatsache von Bedeutung, dass Interessengruppen ihren Einfluss auf Politikprozesse oft überschätzen. Zur Überprüfung von Einfluss wurden deshalb die Positionen von europäischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden bezüglich der Richtlinie herausgearbeitet und überprüft, ob sich diese Positionen im Parlamentsentwurf wiederfinden. Für gewerkschaftliche Positionen ist dies in Hinblick auf die untersuchten Streitpunkte der Richtlinie, dem Herkunftslandprinzip und dem Anwendungsbereich, der Fall. Das Herkunftslandprinzip wurde gestrichen, der Anwendungsbereich der Richtlinie eingeschränkt. Die europäischen Gewerkschaften konnten ihre Interessen also gegenüber den Unternehmensverbänden durchsetzen und in den Kompromissvorschlag des EP einfließen lassen. Der anfänglich dargestellte strukturelle Nachteil von Gewerkschaften gegenüber Unternehmerverbänden, Einfluss auf europäische Entscheidungsprozesse auszuüben, wurde in diesem Fall nicht bestätigt. Drei Gründe können dies erklären:

Überwindung des Problems des kollektiven Handelns

Erstens ist es den Gewerkschaften gelungen, das Problem kollektiven Handelns zu überwinden und als geeinter Akteur auf der europäischen Bühne Forderungen zu stellen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die mittel- und osteuropäischen Gewerkschaften mehrheitlich keine eigene Position bezüglich der Richtlinie vertraten und sich der vorherrschenden Meinung der westeuropäischen Verbände anschlossen.

Aktive Lobbyingstrategie

Durch die Überwindung des Problems des kollektiven Handelns konnten die Gewerkschaften zweitens eine sehr aktive Lobbyingstrategie gegenüber dem EP verfolgen. Dabei kam es zu einer Arbeitsteilung zwischen nationalen und sektoralen Verbänden sowie dem EGB. Während sich die involvierten nationalen Verbände (v.a. in Deutschland, Frankreich und Schweden) vorrangig an nationale MdEP wandten, konzentrierte der europäische Dachverband seine Aktionen auf die Fraktionsführungen, Berichterstatter sowie auf einzelne, im Gesetzgebungsprozess besonders stark involvierte Parlamentarier. Die sektoralen Verbände agierten insbesondere durch die nationalen Mitgliedsverbände und gaben auf nationaler Ebene wichtige Lobbying-Impulse. Diese Arbeitsteilung ermöglichte es den Gewerkschaften, eine gut organisierte, erfolgreiche Kampagne zu führen.

Pressure Politik auf nationaler und europäischer Ebene

Verstärkt wurden die Lobby-Aktivitäten von EGB und nationalen Mitgliedsorganisationen drittens durch eine gut geplante Pressure-Politik. Es gelang insbesondere den westeuropäischen Gewerkschaftsverbänden, ihre Mitglieder und Öffentlichkeiten für das Thema zu mobilisieren und Demonstrationen zu organisieren. Der Druck von der Straße verschaffte den gewerkschaftlichen Positionen verstärkt Gehör bei Abgeordneten und verhalf ihnen zur Einflussnahme auf den Inhalt des Richtlinien texts.

Der Erfolg der Pressure-Politik muss allerdings auch vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung, die während des EP Diskussionsprozesses um die Richtlinie stattfand, gesehen werden. Im deutschen Wahlkampf 2005 und im Vorfeld des französischen Referendums über den Europäischen Verfassungsvertrag wurde die Angst vor Billigkonkurrenz aus Osteuropa thematisiert. Die Ängste und Europaskepsis der Bevölkerung boten einen Resonanzraum, der es den Gewerkschaftsverbänden vergleichsweise leicht machte, die Öffentlichkeit zu mobilisieren.

Ein weiterer spezifischer Kontextfaktor, der den Einfluss von Gewerkschaften begünstigte war die Bedeutung, die dem EP im Gesetzgebungsprozess zukam. Das EP wurde unter anderem deswegen zu einem wichtigen Akteur, weil die Kommission nach den gescheiterten Referenden über den Europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden²⁴ auf Anweisung des neuen Binnenmarktkommissars Charlie McCreevy jedwede offizielle Einwirkung auf den Diskussionsprozess unterließ. Dadurch bekamen Interessengruppen sowie gesellschaftliche und subnationale politische Kräfte ein größeres Gewicht. Während des zweijährigen Diskussionsprozesses wirkten folglich eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichsten Motivationen auf die Veränderung des Kommissionsentwurfs ein.

Verstärkt wurde der Gewerkschaftseinfluss auch dadurch, dass die sonst gemeinsam agierenden Unternehmerverbände in Bezug auf die Richtlinie gespalten waren. Dies verhinderte die Bildung von Koalitionen und schwächte damit die Einflussmöglichkeiten der einzelnen Akteure.

Die Kampagne gegen die Richtlinie stellt dennoch einen Präzedenzfall gewerkschaftlicher Mobilisierung in Bezug auf ein europäisches Thema dar. Niemals zuvor hat sich der EGB

²⁴ Im Frühjahr 2005 scheiterten in Frankreich (29. Mai) und in den Niederlanden (1. Juni) die Referenden über den Europäischen Verfassungsvertrag. Insbesondere in Frankreich wurde die als neoliberal wahrgenommene Dienstleistungsrichtlinie oft als ein Grund für die Ablehnung genannt.

derart für eine Richtlinie engagiert, eine „Taskforce“ ins Leben gerufen und Demonstrationen dieser Größenordnung organisiert.²⁵ Es ist durchaus möglich, dass die Gewerkschaften aus der in diesem Artikel dargestellten erfolgreichen Einflussnahme lernen und auch in Zukunft versuchen werden aktive Lobbyingstrategien und Pressure-Politik auf nationaler und europäischer Ebene in EU Gesetzgebungsprozessen gezielt einzusetzen. Die Kampagne gegen die Dienstleistungsrichtlinie hat in den Augen vieler Funktionäre und Aktivisten in der gewerkschaftlichen Basis geschaffen ein Bewusstsein geschaffen, dass Entscheidungen der europäischen Ebene auf nationaler Ebene nicht mehr anzuwenden sind. Dieses Bewusstsein kann auch in Zukunft dazu führen, dass Pressure-Politik als Mittel der Durchsetzung gewerkschaftlicher Interessen (z.B. in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen) auf europäischer Ebene angewandt wird.

²⁵ Dies bestätigten Wolfgang Kowalsky und Thorben Albrecht im Gespräch mit der Verfasserin.

Literaturverzeichnis

- Beyers, J. and B. Kerrremans (2005) 'Bürokraten, Politiker und gesellschaftliche Interessen. Ist die Europäische Union entpolitisiert?', in Eising, R. and B. Kohler-Koch (ed.) *Interessenpolitik in Europa*, Baden-Baden: Nomos, 123-151.
- Bouwen P. (2005) 'Zugangslogik in der Europäischen Union: Der Fall des Europäischen Parlaments', in Eising, R. and B. Kohler-Koch (ed.) *Interessenpolitik in Europa*, Baden-Baden: Nomos, 95-122.
- Branch, A. (2002) 'The impact of the European Union on the trade union movement', in: Balme, R., D. Chabenet and V. Wright (ed.) *L'action collective en Europe*, Paris: Presses de Sciences Po, 279-311.
- Eichener, V. (2000) *Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Ansätze und demokratiethoretische Bewertung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Eising, R. and B. Kohler-Koch (2005) 'Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem' in Eising, R. and B. Kohler-Koch (ed.) *Interessenpolitik in Europa*, Baden-Baden: Nomos, 11-75.
- Europäisches Parlament (2004) '*Public Hearing on the Proposal for a Directive on Services in the Internal Market*' Committee on the Internal Market Consumer Protection in Association with the Committee on Employment and Social Affairs'.
http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/050303_consolidatedproceedings_en.pdf.
- Europäisches Parlament (2006) '*Position of the European Parliament adopted at first reading on 16 February 2006 with a view to the adoption of Directive 2006/.../EC of the European Parliament and Council on services in the internal market*'.
http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_de.htm.
- Europäisches Parlament (2006a) '*Plenar- und Abstimmungsprotokoll zur Diskussion um europäische Dienstleistungsrichtlinie am 16. Februar 2006*'.
http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_de.htm
- Hix, Simon (2005) *The Political System of the European Union*, London: Macmillan.
- Himmelfmann, Gerhard (2000) 'Interessenpolitik', in E. Holtmann (ed.) *Politiklexikon*, München: Oldenburg, 275-277.
- Ifo Institut für Wirtschaftsforschung/Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2005) '*Chancen und Risiken veränderter Rahmenbedingungen für die Dienstleistungsunternehmen durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie*', Endbericht zum Projekt Nr. 64/04 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit.
- Jensen, J., P. Svensson, M. Hvidt Thelle, J. Garcia, L. Termansen, T. Dalgaard, H. Ballebye Olesen and C. Kastberg-Nielson (2005) '*Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*', Copenhagen Economics.
http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/studies_de.htm.

- Kohler-Koch, B. (1997) *'Organized Interests in the EC and the European Parliament'*, European Integration Online Papers. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-009a.htm>.
- Kohler-Koch, B., T. Conzelmann, M. Knodt (2004) *'Europäische Integration - europäisches Regieren'*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002) *'Der Stand des Binnenmarktes für Dienstleistungen: Bericht im Rahmen der ersten Stufe der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor'*, Bericht der Kommission an der Rat und das Europäische Parlament KOM(2002) 441 endgültig. http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/background_de.htm.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004) *'Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt'*, KOM(2004) 2 endgültig. http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_de.htm.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006) *'Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt'*, KOM(2006) 160 endg. http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_de.htm.
- Kowalsky, W. (2005) *'Die Dienstleistungsrichtlinie der Europäischen Kommission und die Aktivitäten des EGB'*, unveröffentlichtes Manuskript vom Autor im August 2006 erhalten.
- Kowalsky, W. (2006) *'The Service Directive: the legislative process clears the first hurdle'* *Transfer*, 12 (2), 231-249.
- Leif, T. and Speth (2006) *'Die fünfte Gewalt – Anatomie des Lobbyismus in Deutschland'*, in Leif, T. and R. Speth (ed.) *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 10-36.
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press.
- Pehle, H. and Sturm, R. (2001) *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, F. W. (1999) *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt: Campus.
- Schmidt, S. K. (2005) *'Notwendigerweise unvollkommen: Strukturprobleme des Europäischen Binnenmarktes'*, in *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 3 (2), 185-210.
- Schmitter, P. C. and W. Streeck (1999) *'The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies'*, Max-Planck-Institut-für-Gesellschaftsforschung Diskussion Paper No 1. http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp99-1.pdf.
- Streeck, W. (2003) *'Gewerkschaften in Westeuropa'*, in Schroeder, W. and B. Weßels (ed.): *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden:

Westdeutscher Verlag, 86-100.

Traxler, F. and P. C. Schmitter (1994) 'Perspektiven europäischer Integration, verbandlicher Interessenvermittlung und Politikformulierung', in Eichener, V. and H. Voelzkow (ed.) *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg: Metropolis Verlag, 45-70.

van Schendelen, R. (2006) 'Brüssel: Die Champions League des Lobbying', in Leif, T. and R. Speth (ed.) *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 132-162.

Weber, J. (1981) *Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, München: Bayrische Landeszentrale für politische Bildung.

Wessels, Bernhard (1999) 'European Parliament and Interest Groups', in Katz, R. S. and B. Wessels, B. (ed.) *The European Parliament, the National Parliaments and European Integration*, Oxford: Oxford University Press, 105-128.

Anhang: Schematische Darstellung des Gesetzgebungsprozesses der europäischen Dienstleistungsrichtlinie

1. Die Entstehung des Kommissionsentwurfs:

Datum	
12/2000	Mitteilung der Kommission „Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor“ KOM (2000) 888 – 2001/2052 (COS).
09/2001	EP-Bericht über die Mitteilung der Kommission „Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor“ – Ausschuss für Recht und Binnenmarkt, PE 294.975.
07/2002	Bericht der Kommission „Stand des Binnenmarktes für Dienstleistungen“ KOM(2002) 441.

2. Der interne Parlamentsprozess

Datum	
13.01.2004	Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt KOM (2004) 2 endg./2.
12.02.2004	Der Präsident des EPs leitet Richtlinienvorschlag an den federführenden Ausschuss für Recht- und Binnenmarkt (JURI).
25.03.2004	Der Ausschuss für Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten (EMPL) wird an der Diskussion um den Kommissionsentwurf beteiligt.
02/2004	Evelyne Gebhardt (SPD) und Anne van Lancker (SPE) werden jeweils im JURI- und im EMPL-Ausschuss zur Berichterstatteerin der Richtlinie ernannt.
06./07.04.2004	Meinungsaustausch der beiden Ausschüsse mit den Sozialpartnern EGB und UNICE.
16.09.2004	Nach der Wahl zum EP (10.-13.07) übernimmt der neue Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz federführend die Richtlinie.
11.11.2004	Öffentliche Anhörung des Binnenmarktausschusses unter Beteiligung des Beschäftigungs- und Sozialausschuss. EGB und UNICE gaben Stellungnahmen ab.

21.12.2004	Die Berichterstatterin Gebhardt präsentiert dem Ausschuss für Binnenmarkt ein Arbeitsdokument mit den wesentlichen Streitpunkten: Anwendungsbereich der Richtlinie, das Herkunftslandsprinzip, die Kontrolle der Regeln und die Vereinbarkeit mit dem <i>acquis communautaire</i> . Sie fordert die Überarbeitung des Kommissionsvorschlags.
01.02.2005	„Ad-hoc Arbeitsgruppe zur Dienstleistungsrichtlinie“ im EP wird eingerichtet. Regelmäßige Treffen zwischen dem Binnenmarktausschuss, die Schattenberichterstatter und Mitglieder der Mitberatenden Ausschüsse.
März - September 2005	<p>Abstimmung in den beratenden Ausschüssen des EP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit, Lebensmittelsicherheit (ENVI) am 17.03.2005, • Ausschuss für Kultur und Bildung (CULT) am 21.04.2005, • Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) am 27.04.2004, • Ausschuss für die Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter (FEMM) am 04.05.2005, • Haushaltssausschuss (BUDG) am 26.05.2005, • Rechtssausschuss (JURI) am 01.07.2005, • Ausschuss für Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten (EMPL) am 19.07.2005, • Petitionsausschuss (PETI) am 28.07.2005, • Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) am 15.09.2005.
25.05.2005	Evelyn Gebhardt legt den Entwurf ihres Berichts vor. Dieser enthält v.a. Änderungsanträge zur Reichweite der Richtlinie und dem Herkunftslandsprinzip.
22.11.2005	Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) stimmt über die Richtlinie ab und nimmt den Bericht von Evelyne Gebhardt mit großer Mehrheit (25 Ja, 10 Nein, 5 Enthaltungen) an. Die darin vorgeschlagenen Änderungen werden zu einem großen Teil vom

	Ausschuss übernommen. Einigung zu mehreren Aspekten der Richtlinie. Weiter ungeklärt bleiben allerdings die zwei Hauptstreitpunkte: das Herkunftslandsprinzip sowie der Anwendungsbereich der Richtlinie.
08.02.2006	EVP und SPE einigen sich auf Kompromiss ohne Herkunftslandsprinzip.
14.02.2006	Plenumsdebatte im EP über die Dienstleistungsrichtlinie. Gleichzeitig findet vor dem EP eine Großdemonstration gegen Richtlinie statt.
16.02.2006	Abstimmung im Plenum des EP. Der Kommissionsentwurf wird in wesentlich abgeändert.

3. Der Post-Parlamentsprozess:

04. 04.2006	Die Kommission legt den geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt vor. Darin nimmt die Kommission weitestgehend die Vorgaben des EP in ihren Entwurf auf.
29.05.2006	Rat für Wettbewerbsfähigkeit nimmt den geänderten Kommissionsentwurf an und beschließt die Erstellung eines Gemeinsamen Standpunkts, der an das EP zurückgehen soll.
15.11.2006	Abstimmung im EP in zweiter Lesung.
12.12.2006	Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie.

Quelle: Eigene Zusammenstellung²⁶

²⁶ Für die Zusammenstellung habe ich mich mehrerer Quellen bedient: der Internetseite des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments unter: http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/default_en.htm, download 15. Juli 2006; der Berichterstattung und Publikationen des Europäischen Parlaments unter: http://www.europarl.de/aktuell/themen_des_monats/Februar-Dienstleistungen.html, download 16. Juli 2006 und unter: http://www.europarl.de/export/system/galleries/downloads/Dossier_Dienstleistung.pdf, download 16. Juli 2006 sowie den Publikationen von Wolfgang Kowalsky 2005/2006.