

Sozialpolitische Schriften

Heft 71

**Sozialpolitische Entscheidungen
der Europäischen Union**

**Modellierung und empirische Analyse kollektiver
Entscheidungen des europäischen Verhandlungssystems**

Von

Willi Schnorpfeil



Duncker & Humblot · Berlin

WILLI SCHNORPFEIL

**Sozialpolitische Entscheidungen
der Europäischen Union**

Sozialpolitische Schriften

Heft 71

Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union

**Modellierung und empirische Analyse kollektiver
Entscheidungen des europäischen Verhandlungssystems**

Von

Willi Schnorpfeil



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schnorpfeil, Willi:

Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union :
Modellierung und empirische Analyse kollektiver
Entscheidungen des europäischen Verhandlungssystems / von
Willi Schnorpfeil. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996
(Sozialpolitische Schriften ; H. 71)

Zugl.: Mannheim, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08651-1

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0584-5998
ISBN 3-428-08651-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Ich möchte mich bei allen bedanken, die mich bei der Anfertigung dieser Arbeit unterstützt haben. Mein besonderer Dank gilt Angelika Blum, die mir nicht nur ihren Taschenrechner geliehen und die Arbeit Korrektur gelesen hat, sondern die vor allem die Aufgabe gelöst hat, meinen Gemütszustand stabil zu halten. Auf fachlicher Seite bedanke ich mich bei meinem Professor Franz U. Pappi, der mich durch die Art seiner Forschung wesentlich geprägt hat und mit seinem Rat großen Anteil am Gelingen der Arbeit hatte. Außerdem möchte ich mich bei Christian Henning bedanken, mit dem ich gerade in bezug auf den Modellteil der Arbeit anregende Diskussionen führen konnte, und der mir, wenn nötig, beratend zur Seite stand. Marlene Alle und Christian Melbeck kommt der Verdienst zu, das Netz im Mannheimer Zentrum jederzeit stabil gehalten zu haben. Ihre Unterstützung auf technischer Seite läßt sich nicht hoch genug bewerten. Helmut Schaeben danke ich für einige mathematische Tips, die meine Berechnungen bedeutend verkürzt haben. Ich bedanke mich zudem bei Birgit Blum, deren Unterstützung mir sehr hilfreich war, sowie bei Paul Thurner, der sich zuletzt die Mühe gemacht hat, einzelne Kapitel durchzusehen. Außerdem möchte ich Achim Schalter danken, der dann Zeit hatte, als es eng wurde sowie meinen Eltern, die gleichfalls ihren Teil beigetragen haben.

Zudem möchte ich dem Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung sowie der Stiftung Volkswagenwerk danken, die diese Forschung ermöglicht und finanziert haben.

Mannheim, Dezember 1995

Willi Schnorpfel

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung.....	13
B. Die EU als korporativer Akteur	17
I. Colemans Theorie des Ressourcenpoolings	18
II. Das Dilemma der Organisation	21
1. Das Entscheidungsproblem	23
2. Das Verteilungsproblem.....	25
C. Die Entscheidungsstruktur der EU.....	29
I. Entstehung der EU	30
II. Organe der EU	32
1. Die Kommission.....	32
2. Der Ministerrat	35
3. Das Europäische Parlament.....	38
4. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß.....	41
5. Der Europäische Gerichtshof (EuGH).....	42
D. Machtverhältnisse und Entscheidungsverfahren in der EU	44
I. Untersuchungsziele	44
II. Geschwindigkeit gemeinschaftlicher Entscheidungen	47
III. Grundprobleme von Entscheidungsverfahren	50
1. Die Art des Verhandlungssystems	51
2. Die Effizienz europäischer Entscheidungen und der Mechanismus der Entscheidungsfindung.....	53
3. Die Optimalität von Entscheidungen unter Einstimmigkeit.....	55
4. Die Intensität der Präferenzen	59
IV. Machtindizes	60
1. Das Konsultationsverfahren	64
2. Das Verfahren der Zusammenarbeit.....	69
a) Koalitionsmöglichkeiten des Ministerrates	75
b) Koalitionsmöglichkeiten des EP	76
c) Koalitionsmöglichkeiten der Kommission	76
d) Machtindizes im Verfahren der Zusammenarbeit	77
3. Das Kodezisionsverfahren und seine Auswirkungen auf die Machtverhältnisse in der EU	83
V. Kohärenz der europäischen Fraktionen	92
E. Europäische Sozialpolitik	105
I. Grundlagen Europäischer Sozialpolitik	105

II.	Die Anfänge Europäischer Sozialpolitik	110
III.	Europäische Sozialpolitik seit der EEA	114
IV.	Europäische Sozialpolitik ab Maastricht	119
V.	Policies seit der EEA	123
F.	Verhandlungen zur Nachweisrichtlinie	130
I.	Einleitung	130
II.	Inhalt des Kommissionsvorschlags	131
III.	Schriftlichkeit des Arbeitsvertrages	133
IV.	Die Stellungnahme des WSA	134
V.	Die luxemburgische Präsidentschaft	135
VI.	Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments	136
VII.	Der geänderte Kommissionsvorschlag	137
VIII.	Die Richtlinie des Rates	138
IX.	Bewertung	139
G.	Verhandlungen zur Arbeitszeitrichtlinie	141
I.	Einführung	141
II.	Arbeitszeitschutz auf EG-Ebene	146
III.	Arbeitszeitstandards in den Mitgliedstaaten der EU	148
IV.	Der Richtlinienentwurf der Kommission	150
1.	Die Erwägungen der Kommission	151
2.	Die einzelnen Vorschriften	151
V.	Die Stellungnahme des WSA	153
VI.	Die 1. Lesung des Europäischen Parlaments	154
VII.	Der Änderungsvorschlag der Kommission	159
VIII.	Die Verhandlungen im Rat	160
1.	Die Ministerratstagungen bis zur Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes des Rates	161
IX.	Die 2. Lesung des Europäischen Parlaments	164
1.	Abstimmungsverhalten im Europäischen Parlament zur 2. Lesung	166
X.	Verabschiedung der Arbeitszeitrichtlinie	168
H.	Verhandlungen zur Entsenderichtlinie	170
I.	Problemzusammenhang	170
II.	Ursprungsland- oder Beschäftigungslandprinzip	172
III.	Regelungen in den Mitgliedstaaten der EU	174
IV.	Der Vorschlag der Kommission	177
V.	Die Stellungnahme des WSA	181
VI.	Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments	182
1.	Die Abstimmungen im Plenum	184
VII.	Der geänderte Kommissionsvorschlag	188
I.	Verhandlungen zur Betriebsratsrichtlinie	190
I.	Zusammenhang	190
II.	Zur Ausgangslage in den Mitgliedstaaten	195

III.	Die Vredeling-Richtlinie.....	201
IV.	Der Richtlinienvorschlag zum Europäischen Betriebsrat.....	203
	1. Kommissionsvorschlag Europäische Betriebsräte: Verhandlungsverlauf.....	204
	2. Der erste Kommissionsvorschlag.....	205
	3. Die Stellungnahme des WSA.....	209
	4. Die 1. Lesung des Europäischen Parlaments.....	210
	a) Die Abstimmungen im Plenum.....	211
	5. Der geänderte Kommissionsvorschlag vom 20. September 1991.....	213
	6. Die Hauptverhandlungspunkte im Ministerrat.....	214
V.	Einrichtung eines Europäischen Ausschusses.....	215
	1. Die 1. Lesung des Europäischen Parlaments.....	217
	a) Die Abstimmungen im Plenum.....	218
	2. Der geänderte Kommissionsvorschlag.....	219
	3. Der Gemeinsame Standpunkt des Rates.....	220
	4. Die 2. Lesung des Europäischen Parlaments.....	221
	5. Der überprüfte Vorschlag der Kommission.....	222
	6. Verabschiedung der Richtlinie zu den Europäischen Betriebsräten.....	223
J.	Modellteil.....	224
I.	Problemformulierung.....	224
II.	Hypothesenformulierung.....	229
III.	Modelle.....	232
	1. Das Coleman-Modell (CM).....	233
	2. Der Kern.....	243
	3. Die Nash-Bargaining-Solution.....	249
IV.	Auswahl und Beschreibung der Akteure und Issues.....	252
	1. Auswahl der Akteure.....	252
	2. Auswahl der Issues.....	253
	3. Deskriptive Datenanalyse.....	255
	a) Issuedimensionen der Nachweisrichtlinie.....	256
	b) Issuedimensionen der Arbeitszeitrichtlinie.....	259
	c) Issuedimensionen der Entsenderichtlinie.....	262
	d) Issuedimensionen der Richtlinie zur Einsetzung Europäischer Betriebsräte.....	267
	e) Status-Quo Bewertung der vier Richtlinien.....	273
V.	Untersuchungsdesign.....	275
VI.	Untersuchungsergebnisse.....	278
	1. Ergebnisse der Nachweisrichtlinie.....	278
	2. Ergebnisse der Arbeitszeitrichtlinie.....	283
	a) Ergebnisse der Koalitionsentscheidungen nach dem CM.....	284
	b) Ergebnisse der Arbeitszeitrichtlinie: Modellvergleich.....	288
	3. Ergebnisse der Richtlinie zur Entsendung von Arbeitnehmern.....	296
	a) Ergebnisse der Koalitionsentscheidungen nach dem CM.....	297

b) Analyse des Kerns der Richtlinie anhand der Policydimensionen	301
c) Ergebnisse des Modellvergleichs zur Entsenderichtlinie	303
4. Ergebnisse der Betriebsratsrichtlinie.....	307
a) Ergebnisse der Koalitionsentscheidungen nach dem CM	308
b) Ergebnisse des Modellvergleichs zur Betriebsratsrichtlinie.....	312
K. Fazit	318
Literaturverzeichnis	321
Anhang: „Minimal - winning“ Koalitionen zwischen Kommission, Ministerrat und Europäischem Parlament.....	342
Sachwortregister	343

Abkürzungsverzeichnis

ARC	Regenbogenfraktion im Europäischen Parlament
AStV	Ausschuß der Ständigen Vertreter in der Gemeinschaft
B	Belgien
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVG	Besonderes Verhandlungsgremium
CD	Centrum-Demokraterne (DK)
CDA	Christen Demokratisch Appel (NL)
CDU	Christlich Demokratische Union (BRD)
CEEP	Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft
CG	Koalition der Linken
COREPER	Ausschuß der Ständigen Vertreter in der Gemeinschaft
CSU	Christlich Soziale Union (BRD)
CSV	Chrestlech-Sozial Vollekspartei (Lux)
CVP	Christelijk Volkspartij (B)
DC	Democrazia Cristiana (I)
DK	Dänemark
DR	Technische Fraktion der Europäischen Rechten
E	Spanien
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EBR	Europäischer Betriebsrat
ED	Fraktion der Europäischen Demokraten
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag der Europäischen Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EuGEI	Europäisches Gericht erster Instanz (Art.168a EUV)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
ETUC	Europäischer Gewerkschaftsbund
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag zur Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
F	Frankreich
FDP	Freie Demokratische Partei (BRD)
GD	Generaldirektion
GR	Griechenland
GUE	Fraktion der vereinigten Europäischen Linken
I	Italien
IRL	Irland
IS	Independente Sinistra

KFP	Kristeligt Folkeparti (DK)
KVP	Det konservative Folkeparti (DK)
LDR	Liberale und demokratische Fraktion
LSAP	Letzebuerger Sozialistesche Arbechter Partei (Lux)
LUX	Luxemburg
NI	fraktionslose Abgeordnete im Europäischen Parlament
NL	Niederlande
P	Portugal
PASOK	Panellinio Sosialistiko Kenima (GR)
PLI	Partito Liberale Italiano (I)
PPE	Fraktion der Europäischen Volkspartei
PS	Parti Socialiste (B) / Parti Socialiste (F)
PSC	Parti Social Chretien (B)
PSI	Partito Socialista Italiano (I)
PSDI	Partito Socialista Democratico Italiano (I)
PvdA	Partij van de Arbeid (NL)
RDE	Fraktion der Sammlungsbewegung der Europäischen Demokraten
RPR	Rassemblement pour la République (F)
S	Sozialistische Fraktion
SD	Socialdemokratiet (DK)
SP	Socialistische Partij (B)
SPP	Socialistisk Folkeparti (DK)
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
UDF	Union pour la Démocratie Francaise (F)
UK	Vereinigtes Königreich
UNICE	Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe
V	Die Grünen im Europäischen Parlament
VU	Volksunie

A. Einleitung

Bereits in den achtziger Jahren entwickelte die Europäischen Union (EU) mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) eine Dynamik, die sich in ihren erweiterten inhaltlichen Zuständigkeiten widerspiegelt und die sich in einer wachsenden Attraktivität für andere Nationen, der Gemeinschaft¹ beizutreten, äußert. Durch die EEA wurden auch im Politikfeld der Europäischen Sozialpolitik vertragliche Grundlagen geschaffen, die eine Zunahme der gemeinschaftlichen Gesetzgebung in diesem Bereich initialisierten. Vor allem die Einführung der qualifizierten Mehrheitsregel bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz hat eine schnelle Verwirklichung der Ziele des Sozialen Aktionsprogramms der Kommission von 1989 im Anschluß an die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte erlaubt. Mit dem Inkrafttreten des Vertrages zur Europäischen Union am 01.11.1994 erhielt die Gemeinschaft zusätzliche Kompetenzen. Im Politikfeld der Europäischen Sozialpolitik wurde zum einen die Anwendung der qualifizierten Mehrheitsregel in weiteren Bereichen realisiert und zum anderen wurden neue Aufgaben definiert, die jedoch einstimmig beschlossen werden müssen.

Kennzeichen der Europäischen Sozialpolitik - wie der Gemeinschaftspolitik insgesamt - ist das Subsidiaritätsprinzip, nach dem die Gemeinschaft nur in den Bereichen tätig werden soll, die nicht adäquat auf der Ebene der Mitgliedstaaten gelöst werden können (Art.3b EUV). Bezüglich der Arbeits- und Sozialpolitik wird in den Maastrichter Protokollen nicht von einer „gemeinsamen“, sondern nur von „einer“ Politik gesprochen², so daß dieses Politikfeld prinzipiell in der Zuständigkeit der Einzelstaaten bleibt. Die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten über Entscheidungen zur Europäischen Sozialpolitik gestalten sich äußerst konfliktreich. Dies wurde bereits offensichtlich mit der

¹ Im folgenden werden die Begriffe Europäische Union, Union, Europäische Gemeinschaft und Gemeinschaft synonym verwendet. Der offizielle Titel lautet seit dem Vertrag von Maastricht „Europäische Union“. Da diese Arbeit sich inhaltlich aber auch auf die Zeit vor Verabschiedung des Vertrages bezieht, wird weiterhin der Begriff der „Gemeinschaft“ verwendet.

² Wessels, Wolfgang, Maastricht: Ergebnisse, Bewertungen und Langzeittrends, in: Integration, 1/1992, S.5. Der Begriff „einer“ Politik kann auch darauf zurückgeführt werden, daß das Vereinigte Königreich nicht mehr an den Beschlüssen zur gemeinschaftlichen Sozialpolitik nach dem Sozialprotokoll des Vertrages zur Europäischen Union beteiligt ist.

Einigung über die europäische Gemeinschaftscharta der Sozialen Grundrechte, die nur von 11 der 12 Mitgliedstaaten gebilligt wurde, und fand seine Fortsetzung im Ausscheiden Großbritanniens aus der gemeinschaftlichen Sozialpolitik, die mit dem Vertrag zur Europäischen Union beschlossen wurde.³

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stehen Fragen der Zentralisierung und De-zentralisierung sowie der Regulierung und De-regulierung der Arbeits- und Sozialpolitik. Dadurch wird das Politikfeld in zwei Dimensionen strukturiert: auf der einen Seite als Konfliktfeld zwischen Kapital und Arbeit und auf der anderen Seite als Konkurrenz zwischen wirtschaftlich starken und wirtschaftlich schwachen Mitgliedstaaten, wobei durch die jeweiligen wirtschaftspolitischen Ideologien und Präferenzen der Mitgliedstaaten zusätzliche Streitpunkte entstehen können.⁴

Die explizite Analyse der institutionellen Entscheidungsmechanismen und die empirische Untersuchung einzelner Richtlinien dieses Politikfeldes bilden den Schwerpunkt der folgenden Arbeit. Zunächst wird dazu das supranationale Gebilde EU theoretisch beschrieben (Kapitel B), um daraus bereits Implikationen für den Entscheidungsprozeß innerhalb der EU abzuleiten. Theoretische Ansätze zur Erklärung der europäischen Integration und die Konzeptionalisierung der EU als korporativen Akteur im Sinne Colemans verweisen auf die Bedeutung gemeinsamer Interessen der Mitgliedstaaten als Basis des europäischen Verhandlungssystems und Einigungsprozesses. Die theoretische Erklärung der EU als korporativer Akteur legt die Untersuchung von Entscheidungs- und Verteilungsproblemen nahe. Dies wird in der Analyse von vier Richtlinien des Politikfelds der Europäischen Sozialpolitik exemplarisch geleistet, um das verwendete theoretische Konzept zu modellieren und empirisch zu überprüfen.

In den Kapiteln C und D erfolgt eine explizite Darstellung der europäischen Institutionen sowie die Analyse der Entscheidungsverfahren, die im Politikfeld der Europäischen Sozialpolitik angewendet werden. Mit der Berechnung von Machtindizes für die Mitgliedstaaten, die Kommission und das Europäische Parlament werden erstmals analytische Konzepte auf das verbundene Entscheidungssystem der EU angewendet, mit deren Hilfe der Einfluß der verschiedenen Organe systematisch zueinander in Beziehung gesetzt werden kann. Daraus resultieren relative Machtanteile der EU-Organe sowie der Mitgliedstaaten und der Parlamentsfraktionen, die als Einflußwahrscheinlichkeiten auf den Gesetz-

³ Hrbek, Rudolf, Das Vertragswerk von Maastricht: Die EU auf dem Weg zur Europäischen Union, Wirtschaftsdienst, Verlag Weltarchiv, 3. März 1992, 72.Jg., S.131-138.

⁴ Vgl. Tsoukalis, Loukas, The New European Economy. The Politics and Economics of Integration, Oxford University Press, 1991, S.133-157; Beutler, Bengt; Bieber Roland; Pipkorn, Jörn und Jochen Streil, Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik -, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1987, S.437.

gebungsprozeß der EU angesehen werden können. Gleichzeitig bietet die Analyse die Möglichkeit, das Verfahren der Zusammenarbeit und das mit dem Maastrichter Vertrag neu eingeführte Mitentscheidungsverfahren⁵ systematisch in bezug auf ihre Auswirkungen auf die Machtverhältnisse in der EU zu bewerten. Die institutionelle Analyse der Entscheidungsverfahren dient zwei weiteren Zielen: zum einen werden die Koalitionen definiert, die im späteren Modellteil Grundlage der Analyse sind, zum anderen wird ein institutioneller Machtindex berechnet, der in den späteren empirischen Analysen (Kapitel J) Verwendung findet.

Im Anschluß daran wird nach der Darstellung der theoretischen und strukturellen Grundlagen das Politikfeld der Europäischen Sozialpolitik inhaltlich bestimmt (Kapitel E). Forschungsziel der Arbeit ist die empirische Untersuchung einzelner arbeits- und sozialpolitischer Policies der EU unter Berücksichtigung der besonderen Entscheidungsstrukturen und -prozesse sowie der relevanten Akteure auf der Grundlage des theoretischen Modells. Dazu wird in den Kapiteln F-I zunächst der Verhandlungsverlauf der ausgewählten Fallstudien systematisch unter besonderer Berücksichtigung des Europäischen Parlaments dokumentiert. In diesen Kapiteln wird besonderes Gewicht auf das Abstimmungsverhalten der europäischen Fraktionen im EP gelegt, so daß im Modellteil das Parlament als einheitlicher kollektiver Akteur betrachtet werden kann. Anschließend wird in Kapitel J das Untersuchungsdesign präsentiert und die Analyse der Entscheidungen durchgeführt. Dazu wurden auf der Basis einer standardisierten Befragung von Vertretern der Mitgliedstaaten, der Kommission und des Europäischen Parlaments (EP) Daten zu vier Richtlinien des Politikfelds erhoben, die mit dem Ziel der Entscheidungsprognose und der von den Verhandlungsakteuren perzipierten Wirkungen analysiert werden. Zudem wird der Mechanismus der Entscheidungsfindung der EU auf der Basis von Tausch- und Koalitionsmodellen explizit gemacht. Es wird damit erstmalig auf der Grundlage einer Vollerhebung der am europäischen Entscheidungsprozeß beteiligten Akteure eine Untersuchung des Verhandlungsgeschehens der EU durchgeführt. Zu diesem Zweck werden verschiedene Modelle getestet, die einerseits auf dem politischen Tauschmodell von James S. Coleman basieren und andererseits auf der „Bargaining-Solution“ von John Nash. Die Modelle werden zudem mit Konzepten der Koalitionsbildung verbunden, sofern die Richtlinien unter qualifizierter Mehrheit entschieden werden. Dadurch lassen sich Einblicke in das Funktionieren internationaler Verhandlungen im Kontext des Entscheidungssystems der EU gewinnen, die ohne Berücksichtigung der Koalitionen nicht möglich wären.

⁵ Alternativ werden auch die Begriffe „Kooperationsverfahren“ für das Verfahren der Zusammenarbeit und „Kodezisionsverfahren“ für das Mitentscheidungsverfahren verwendet.