

Die Entsenderichtlinie: Entscheidungsprozeß und Rückkopplungen im Mehrebenensystem

Sörries, Bernd

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

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

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sörries, B. (1997). Die Entsenderichtlinie: Entscheidungsprozeß und Rückkopplungen im Mehrebenensystem. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 4(2), 125-148. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-351174>

Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

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

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

Bernd Sörries*

Die Entsenderichtlinie: Entscheidungsprozeß und Rückkopplungen im Mehrebenensystem**

Mit der Internationalisierung der Wirtschaft, die mit der Einführung des europäischen Binnenmarktes zusätzlich gefördert wird, steigt der freie Dienstleistungsverkehr an. Aus diesem Grund beobachten wir derzeit besonders im Bausektor Migrationsströme von Niedrig- in Hochlohnländer, wie z.B. Deutschland. Angesichts der zunehmenden Zahl von entsendeten Arbeitnehmern befürchten die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände der Zielländer der Entsendung Soziales Dumping und den Verlust an Wettbewerbsfähigkeit.

Der Beitrag zeigt auf, wie die relevanten Akteure auf der europäischen wie nationalen Ebene auf die Entsendungspraxis reagiert haben. Im ersten Teil wird der politische Entscheidungsprozeß in der EU und der Soziale Dialog des Bausektors als ein Instrument zur Beeinflussung des Entscheidungsprozesses analysiert. Der zweite Teil Beschreibt Rückkopplungsprozesse zwischen den Ebenen und zeigt, daß der Kompromiß hinsichtlich der Entsenderichtlinie aus Rückkopplungsprozessen im Mehrebenensystem resultiert.

As national economies become increasingly interdependent, especially with the introduction of the single European market, the free movement of workers and services increases. For that reason, especially in the construction sector, we observe a migration from low wage countries to high wage countries such as Germany. In view of the increasing number of posted workers, the trade unions and the employer organisations in high wage countries fear social dumping and a loss of competitiveness. The article shows how the relevant actors at the European and national levels have dealt with the posting of workers. In the first part, it analyses the political decision-making process within the European Union and the social dialogue of the construction sector as an instrument to influence the decision-making process. The second part deals with feedback processes between the European and the national levels. Finally the article argues that the compromise concerning the posted workers directive is the result of feedback processes in a multilevel system of governance.

* Dipl.Verw.Wiss Bernd Sörries, Jg. 1970, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Konstanz, Fakultät für Verwaltungswissenschaft, Postfach 5560 D 83, D-78434 Konstanz. Arbeitsgebiete: europäische Arbeitsbeziehungen und Sozialer Dialog.

** Für Kritik und Anregungen danke ich Berndt Keller, Franz Marhold und Werner Eichhorst. Artikel eingegangen: 28.3.1996, revidierte Fassung akzeptiert: 6.2.1997.

1. Einleitung und Problemstellung

Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes fördert die Transnationalisierung des Bauarbeitsmarktes. Die damit verbundene Internationalisierung der Arbeitsverhältnisse ist mit einer Wanderung von Arbeitnehmern aus Niedriglohn- in Hochlohnländer verbunden. Im internationalen Wettbewerb haben gerade Unternehmen aus Niedriglohnländern einen Wettbewerbsvorteil, da in der Bauwirtschaft die Personalkosten durchschnittlich 45 Prozent der gesamten Produktionskosten ausmachen (Küchler 1995:47). Diesen komparativen Vorteil nutzen bisher vor allem Unternehmen aus Portugal, Großbritannien, Irland und Italien, die ihre Arbeitnehmer temporär zur Erfüllung eines Auftrages in ein anderes Land entsenden.

Die Folgen der Entsendung sind vielfältig. Der Arbeitsmarktzugang von Migranten mit niedrigen Arbeitskosten hat einerseits (aus kurzfristiger Perspektive) für die deutsche Volkswirtschaft produktivitätssteigernde Folgen (Rürup 1995:61), andererseits können die Migranten bei nachlassender Konjunktur inländische Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt verdrängen. Das Kontinuum der Entsendungskonsequenzen geht also von einer Wettbewerbsverbesserung der Bauwirtschaft zur Substitution inländischer Arbeitnehmer, resultierend aus dem Wettbewerb der Arbeitsbedingungen (soziales Dumping). Angesichts des sich ausweitenden Volumens forderten gerade die sektoralen Sozialpartner der Hochlohnländer eine soziale Flankierung der transnationalisierten Arbeitsverhältnisse.

Die Arbeit eruiert, wie die arbeitspolitisch relevanten korporativen Akteure der supranationalen wie auch der nationalen Ebene auf das Phänomen der Entsendung reagiert haben und welche Wechselbeziehungen (vertikale und horizontale Koordination) daraus entstanden. Somit werden die verschiedenen Stadien bis zur Verabschiedung einer Entsenderichtlinie am 24.09.96 nachgezeichnet. Der Entscheidungsprozeß, der sich als ein Ergebnis horizontaler Wechselwirkungen und vertikaler, transnationaler Verflechtungen darstellt und sich somit in einem Mehrebenensystem¹ vollzog, wird deshalb aus zwei Perspektiven untersucht. Neben den Interaktionen der europäischen Organe werden auch die Verflechtungsmuster zwischen nationalen und supranationalen Organisationen untersucht, um somit die Komplexität der Interessen und ihrer Durchsetzung aufzuzeigen. Als nationaler Referenzpunkt dient Deutschland, weil sich dort die Quantität der Entsendung besonders deutlich auf dem Bauarbeitsmarkt ablesen ließ und läßt (Köbele/Leuschner 1995).

Nach der Analyse der wirtschaftlichen, sozialpolitischen und rechtlichen Ausgangsbedingungen liegt der erste Schwerpunkt auf dem politisch-administrativen Entscheidungsprozeß in der Europäischen Union (EU). Den zweiten Schwerpunkt bilden die Strategien und Handlungsoptionen der europäischen Sozialpartner des Bausektors. Dazu wird der Soziale Dialog in der Bauwirtschaft analysiert. Im Mittel-

¹ In neueren Arbeiten wird die Europäische Union als ein Mehrebenensystem konzeptualisiert. Die Ergebnisse des Integrationsprozesses werden auf die transnationale Verflechtung von Strukturen und Institutionen auf europäischer, nationalstaatlicher und subnationaler Ebene zurückgeführt (Risse-Kappen 1996; vgl. König et al. 1996).

punkt der darauffolgenden Kapitel stehen Rückkopplungsprozesse zwischen den Ebenen.

Methodisch basiert die Studie auf der Auswertung von EU-Dokumenten, Verbandsmaterial und Sekundärliteratur. Die empirischen Ergebnisse fußen auf Leitfadeninterviews mit Vertretern der beteiligten Akteure.

2. Wirtschaftliche und sozialpolitische Ausgangsbedingungen

Um eine Renditensteigerung und Kostenreduzierung zu erzielen, vergeben Generalunternehmer in Deutschland vermehrt Teilaufträge an ausländische Bauunternehmen. So werden nicht mehr nur größere Infrastrukturprojekte in einer internationalen Arbeitsteilung erstellt.

Von in Deutschland tätigen Generalunternehmen bevorzugte Entsendeländer sind Portugal, Großbritannien, Italien und Irland. Insgesamt sollen 1996 nach Schätzungen der Tarifvertragsparteien im Baugewerbe allein 100 000 bis 200 000 entsandte Beschäftigte aus EU-Ländern tätig sein (Lorenz 1996:9).²

Mit der Entsendung von z.B. portugiesischen Arbeitnehmern ist nur eine Form der Arbeitsmigration angesprochen. Davon zu unterscheiden ist das britische Modell (Fuchs 1995:64ff; Rürup 1995). Die entsandten Arbeitskräfte sind Ein-Personen-Subunternehmer. Fraglich ist allerdings ihr Status als Selbständige, da sie nach den Weisungen der Generalunternehmer handeln und nicht die Erfüllung eines Werks schulden. Sie werden in persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit vom Generalunternehmer tätig. Demnach werden sie in Deutschland als Scheinselbständige bezeichnet.³ Ökonomisch rechnet sich der Einsatz dieser „Subunternehmer“, weil sie keine Beiträge zur Sozialversicherung zahlen und damit die Lohnnebenkosten wegfallen.

Neben der Verbesserung der Wettbewerbsposition von Generalunternehmern führte die Entsendung auch zur zeitweisen Abdeckung von Nachfragespitzen und der Vermeidung von strukturellem und regionalem Mismatch auf dem Bauarbeitsmarkt. Darüber hinaus offenbarte die Entsendungspraxis auch das Phänomen der Absorption von Arbeitskräften aus anderen EU-Staaten durch externe (nationale) Bauarbeitsmärkte.⁴ Die Arbeitsmarktentlastung z.B. in Portugal kann bei nachlassender Kon-

² Diese Form der Mobilität wird als passiv bezeichnet. Aktive Mobilität liegt dann vor, wenn ein EU-Bürger sich in einem Mitgliedstaat auf Stellensuche begibt. Diese aktive Mobilität ist durch das Recht auf Freizügigkeit abgedeckt.

³ Der Vorwurf ist nicht unproblematisch, da diese Form des Beschäftigungsverhältnisses in Großbritannien der Normalfall ist. In Großbritannien nahm die Zahl der Selbständigen seit 1981 kontinuierlich zu (Rürup 1995:59). Nach Angaben des nordrhein-westfälischen Arbeitsministeriums gibt es zwischen 500 000 und 1 Mio. Scheinselbständige in Deutschland; davon werden 150 000 im Baugewerbe vermutet (Fuchs 1995:65).

⁴ Im Zuge der Abwertung der schwedischen Krone und der Absenkung der Fährkosten nach verschiedenen Schiffskatastrophen auf der Ostsee, tauchten immer zahlreicher schwedische Bauarbeiter in Ostdeutschland auf. Unterstützung fand diese Wanderung durch eine hohe Arbeitslosigkeit im Bausektor Südschwedens.

junktur zu Lasten deutscher Arbeitsmärkte gehen. Gerade aus der Parallelität der Entsendung von ausländischen Arbeitnehmern und gleichzeitig steigender Arbeitslosigkeit in den Zielländern der Entsendung bezieht die Internationalisierung der Arbeitsverhältnisse ihre sozialen Spannungen (Hanau/Heyer 1993; Jacobi 1995:276). Gleichwohl ist die zunehmende Arbeitslosigkeit im Bausektor nicht ausschließlich auf die Entsendungspraxis zurückzuführen. Bis Ende 1992, dem Jahr mit der höchsten Zahl an Werkvertragsarbeitnehmern, wurden keine deutschen Arbeitnehmer verdrängt (Rürup 1995:61). Erst eine nachlassende Baukonjunktur stimuliert den Konkurrenzkampf, in dem die Unternehmen aus Niedriglohnländern einen Vorteil haben (vgl. ZDB 1996).

3. Rechtliche Ausgangslage

Mit der Transnationalisierung der Arbeitsverhältnisse entstanden Probleme hinsichtlich des anwendbaren Rechts. Die zentrale Frage bis zur Verabschiedung der Richtlinie lautete deshalb: *Welches Recht ist auf entsandte Arbeitnehmer anzuwenden?*

Arbeitnehmer aus Mitgliedstaaten der EU, die zeitweilig in einem EU-Staat ihren Arbeitsvertrag erfüllen, nehmen nicht das Recht auf Freizügigkeit gemäß Art. 48ff EGV in Anspruch. Sie werden nur für ihren heimischen Arbeitgeber tätig, so daß sie unter die dem Arbeitgeber zustehende Dienstleistungsfreiheit fallen. Da sie nicht in dem Land des Arbeitsortes wohnen, galten für sie auch nicht die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Arbeitsortes.⁵ Die einschlägigen Regelungen dazu finden sich im nationalstaatlichen Internationalen Privatrecht (IPR) (Koch et al. 1996). Das einschlägige IPR hat seine Grundlage im Römischen Schuldvertragsübereinkommen vom 16.9.1980. Mit Ausnahme von Portugal und Spanien haben alle fünfzehn Mitgliedstaaten der EU das Abkommen ratifiziert.⁶ Art. 6 des Abkommens sieht bei Entsendung die freie Rechtswahl zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer über die Rechtsgrundlage der Beschäftigung vor. Sollte die Rechtswahl ausbleiben, sind die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen desjenigen Ortes bindend, zu dem das Arbeitsverhältnis eine engere Bindung aufweist (*lex loci laboris*). In der Praxis bestimmt der Arbeitgeber die Rechtswahl und folglich kamen die Arbeitsbedingungen des Heimatlandes zur Anwendung. Gleichwohl sind nach Art. 7 des Abkommens zwingende nationale Bestimmungen zu beachten.⁷

Im Gegensatz zu den obigen Regelungen heißt es in Art. 60 EGV, daß der „Leistende zwecks Erbringung seiner Leistungen seine Tätigkeit vorübergehend in dem

⁵ Für entsandte Arbeitnehmer gelten ebenso die Sozialrechtsvorschriften des Entsendestaates, sofern die Entsendedauer ein Jahr nicht überschreitet, EWG Verordnung Nr. 1408/71.

⁶ In Deutschland ist das Abkommen mit dem EGBGB umgesetzt worden.

⁷ Als international zwingend werden in Deutschland solche Bestimmungen angesehen, die primär Gemeinwohlinteressen verfolgen und an deren Durchsetzung ein besonderes staatliches Interesse besteht. Im Arbeitsrecht sind z.B die Vorschriften des Mutterschutzes, des Jugendarbeitsschutzes, des Schwerbehindertenschutzes, des Schutzes bei Massenentlassungen oder des Kündigungsschutzes für Betriebsverfassungsorgane dazu zu rechnen. Der allgemeine Kündigungsschutz ist hingegen nicht zwingend (Koch et al. 1996:173).

Staat ausüben (kann), in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den Voraussetzungen, welche dieser Staat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt.“

Verschärft wurde die Auseinandersetzung im Hinblick auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen durch Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). Zwar bejahte der EuGH, daß der Dienstleistungsfreiheit ein Diskriminierungs- und Beschränkungsverbot innewohnt, jedoch könnten die Mitgliedstaaten verlangen, daß bei auch nur vorübergehender Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern in einem Mitgliedstaat der EU die gesetzlichen Vorschriften und Vereinbarungen der Sozialpartner über Mindestlöhne einzuhalten sind (EuGH, 3.2.1982, Seco/EVI, Slg. 1982: 223). In zwei weiteren Entscheidungen hat der Gerichtshof diese Rechtsauffassung konkretisiert. Somit sieht der EuGH in der Gewährung gleicher Mindestarbeitsbedingungen am selben Arbeitsort keine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit, wenn die anzuwendenden Normen auch zwingend für Inländer sind (vgl. EuGH, 9.8.1994, Vander Elst, Slg. 1994: I-3803).

Die obigen Ausführungen zeigen, daß bei fehlender Gemeinschaftsregelung die Entsendungspraxis in den Mitgliedstaaten heterogenen Rahmenbedingungen unterliegen konnte. Der Schutz der Arbeitnehmer wurde unterschiedlich gewährleistet. Zudem hat die wirtschaftliche Ausnutzung der Sozialgefälle soziale Spannungen und neue Personalrekrutierungsstrategien in den Zielländern der Entsendung verursacht, die langfristig einen irrationalen Wettlauf einzelstaatlicher Systeme auslösen. Die Kollisionsnormen des IPR erfüllten somit nicht die intendierte Koordination einzelstaatlicher Regelungen. Ein gemeinschaftsrechtlicher Regelungsbedarf war deshalb nicht von der Hand zu weisen.

4. Politikformulierungsprozeß: Reaktionen der Akteure auf der europäischen Ebene

Der Gesetzgebungsprozeß in der Europäischen Union offenbart eine unterschiedliche Einfluß- und Machtstruktur der europäischen Organe Kommission, Europäisches Parlament und Ministerrat. Die Balance zwischen den Organen ist wesentlich von den Entscheidungsverfahren des Gemeinschaftsrechts abhängig und ist deshalb fallspezifisch zu analysieren (Garrett/Tsebelis 1996: 279).

Als „agenda-setter“ ist die Kommission aufgrund ihres Initiativrechts aufzufassen. Art. 155 EGV sichert ihr politischen Einfluß, da es nach Unterbreitung eines Regelungsentwurfs für alle beteiligten Akteure schwierig ist, Änderungen vorzunehmen. Dies trifft gerade auf solche Vorschläge zu, deren Regelungsgegenstand schon im Vorfeld äußerst kontrovers diskutiert wird. Darauf haben sich die Mitgliedstaaten eingestellt, die im Ministerrat als europäische Gesetzgeber auftreten. Die nationalen Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der EU sind dazu übergegangen, über informelle Strukturen Einfluß auf den ersten Entwurf einer Regelung auszuüben. Sie versuchen damit, ihre Interessen frühzeitig einzubringen. Eine Interessendurchsetzung nach der Kommissionsvorlage ist dagegen kosten- und zeitintensiv, wenn nicht gar unmöglich.

Der Einfluß des Europäischen Parlaments ist im Gegensatz dazu vom Verfahren der Rechtsetzung abhängig (Earnshaw/Judge 1995). Gemäß Art. 189b und c EGV gibt es die Verfahren der Mitentscheidung und der Zusammenarbeit. Das letztere Verfahren hat ein Veto des Europäischen Parlaments institutionalisiert, welches die Einflußstrukturen zwischen den Akteuren verändert (Crombez 1996; Earnshaw/Judge 1995).

Ziel der Kapitel 4.1-4.4 ist nun aufzuzeigen, welche Einfluß- und Machtstrukturen sich in einem konkreten Gesetzgebungsprozeß ausgebildet haben. Es wird deutlich, daß im Fall der Entsenderichtlinie der Verlauf und der Ausgang des Entscheidungsverfahrens nicht alleinig auf Verhandlungen zwischen den nationalen Regierungen zurückzuführen sind.

4.1 Die Kommission der EU

Der erste Richtlinienvorschlag von 1991

Als ein Baustein der sozialen Flankierung des Binnenmarktes erwog die Kommission erstmalig 1989 ein Rechtsinstrument zur Regelung der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen. Die Ankündigung erfolgte im Aktionsprogramm zur Umsetzung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989.

Zwei Jahre später unterbreitete sie dann einen Richtlinienvorschlag zur Konkretisierung der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 59ff EGV im Rahmen der grenzüberschreitenden Überlassung von Arbeitnehmern.⁸

Ein wesentlicher Auslöser für die marktkorrigierende Regelung lag in einer Entscheidung des EuGH (EP 1993: 17). Im Urteil zum Fall „Rush Portuguesa“ bestätigte das Gericht die Auffassung, daß das „Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten nicht verwehrt, ihre Rechtsvorschriften oder die von den Sozialpartnern geschlossenen Tarifverträge unabhängig davon, in welchem Land der Arbeitgeber ansässig ist, auf alle Personen auszudehnen, die in ihrem Hoheitsgebiet, (...) eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausüben“ (EuGH, 7. 3.1990, Rush Portuguesa, Slg. 1990, I-1425-1446).

Mit der Umsetzung der EuGH Rechtsprechung in einen Richtlinienvorschlag verfolgte die Kommission vier Ziele (EP 1993: 16):

1. Konkretisierung der Dienstleistungsfreiheit durch die Beseitigung von Hindernissen und rechtlichen Unsicherheiten⁹;

⁸ Abgedruckt im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, ABI, Nr. C 225 vom 30.8.1991, S. 6. Vor der Unterbreitung des ersten Entwurfes konsultierte die Kommission die Sozialpartner. In den Anhörungen lehnte sowohl der Gewerkschaftsdachverband (EGB) als auch der Arbeitgeber- und Unternehmensdachverband (UNICE) den Ansatz der Kommission ab. Vom EGB wurde die Initiative abgelehnt, weil sie die Löhne und die soziale Sicherung nicht in die Regelung einbezog und somit nicht weit genug ging. Dagegen wies die UNICE darauf hin, daß die EG nicht legitimiert sei, in die Definition des „ordre public“ der einzelnen Mitgliedstaaten einzugreifen, denn darauf würde z.B. die Festschreibung von zwingend anzuwendenden Mindeststandards hinauslaufen (Euro-Info 1/91 und 5/91).

2. Koordination der nationalen zwingenden Kollisionsnormen;
3. Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus der Variation der in der Gemeinschaft anzutreffenden Arbeitsbedingungen ergeben; der Richtlinienvorschlag dient zur Herstellung eines fairen Wettbewerbs;
4. Schutz der Arbeitnehmer vor Ausbeutung und Verhinderung von sozialem Dumping.

Zur Umsetzung der Ziele sah der Entwurf die Festlegung eines Kerns von Schutzbestimmungen des Arbeitsortes vor. In Art. 3 werden folgende sieben Objektbereiche genannt:

1. maximale Tages- und Wochenarbeitszeit, Ruhezeiten, Arbeit an Samstagen und Sonntagen, Nachtarbeit;
2. bezahlter Mindesturlaub;
3. Mindestlohnsätze einschließlich der Überstundensätze und Vergütungen, aber ohne die Vergünstigungen im Rahmen von betrieblichen Systemen;
4. Bedingungen für die Entleihung von Arbeitskräften, insbesondere die Bereitstellung von Arbeitskräften durch Leiharbeitsunternehmen;
5. Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz;
6. Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen von Schwangeren oder Wöchnerinnen, Kindern, Jugendlichen und sonstigen Gruppen, die einen besonderen Schutz genießen;
7. Gleichbehandlung von Mann und Frau sowie Verbot der Diskriminierung aufgrund von Hautfarbe, Rasse, Religion, Überzeugungen, staatlicher Herkunft oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe.

Die prozeduralen Bestimmungen sahen vor, daß nur die nationalen Arbeitsbedingungen zwingend für entsandte Arbeitnehmer sein sollten, sofern sie gesetzlich normiert *oder* in tarifvertraglichen Vereinbarungen enthalten sind, die eine Erga-Omnes Wirkung entfalten (Allgemeinverbindlichkeit). Solche Tarifverträge erfassen alle Arbeitnehmer eines Sektors, unabhängig davon ob sie tarifgebunden sind oder nicht. Da die Förderung der Dienstleistungsfreiheit nicht unverhältnismäßig eingeschränkt werden sollte, sah der Entwurf für die Mindestlohn- und Mindesturlaubsbestimmungen eine obligatorische Ausschlußfrist von drei Monaten in einem Bezugsraum von einem Jahr vor.

Ein letzter Punkt bleibt angesichts der späteren Kontroverse um die Entsende-richtlinie zu erwähnen. Eine sektorielle Begrenzung des Geltungsbereiches war in der 1991er Vorlage nicht vorgesehen.

Grundlegende Kritik am Richtlinienvorschlag

⁹ Im Gegensatz zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer, deren soziale Flankierung im Objektbereich der sozialen Sicherheit detailliert geregelt ist (Verordnung EWG Nr. 1408/71 und Nr. 574/72), hat die Dienstleistungsfreiheit keine detaillierte Ausarbeitung erfahren (Schulte 1995:88).

Die rechtswissenschaftliche Kritik kann in dem Argument zusammengefaßt werden, daß die Entsenderichtlinie nicht die Dienstleistungsfreiheit konkretisiert und fördert, so wie es die Kommission in ihrer Begründung ausführte, sondern vielmehr das Gegenteil erreicht. Der freie Zugang von EU-Unternehmen zu nationalen Arbeitsmärkten wird eingeschränkt; mithin ist damit eine unzulässige, vom EG-Vertrag nicht gedeckte Diskriminierung verbunden (vgl. Steck 1994; Gerken et al. 1995). Selbstverständlich ist auch die gegenteilige Auffassung plausibel. Die entsandten Arbeitnehmer werden unzulässig diskriminiert, da ihnen die besseren Arbeitsbedingungen des Arbeitsortes vorenthalten werden.

Vertritt man die Auffassung, daß in Form einer Entsenderichtlinie die Dienstleistungsfreiheit unzulässig eingeschränkt wird, so heißt das auch, daß der Entwurf keine Rechtsgrundlage im Vertragswerk der EU hat (Eichenhofer 1995; Steck 1994). Ungeachtet dessen stützt sich der Entwurf (wie auch die später verabschiedete Richtlinie) auf die Art. 57 Abs. 2 und 66 EGV. Sie ermächtigen den Rat zum Erlaß von Koordinationsmaßnahmen zur Erleichterung der Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten. Da mit der Entsenderichtlinie auf entsendende Unternehmen ein bürokratischer Mehraufwand zukommen kann, löste die Rechtswahl Befremden aus (Steck 1994: 141). Allerdings argumentiert die Kommission, daß auf der Grundlage der genannten Artikel dienstleistungsbezogene Beschränkungen und Bedingungen festgelegt werden können, die nicht über die Dienstleistungserbringung hinausgehen. Dieser Rechtsauffassung wurde mit dem Vorschlag Rechnung getragen, da die darin vorgesehenen Arbeitsbedingungen sich nur auf die Erfüllung der Dienstleistung beziehen (Lorenz 1996: 13).

Vergleicht man die im Richtlinienentwurf vorgesehenen Schutzbestimmungen mit bestehenden nationalen Systemen der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, so liegt der Schluß nahe, daß mit dem so modellierten Instrument nicht die beabsichtigte Wirkung zu erzielen ist (Däubler 1993). Da die Kommission nur auf allgemeinverbindliche Tarifverträge abstellte, setzte sie die Existenz der Institution der Allgemeinverbindlichkeitserklärung voraus. Ist ein solches Instrument nicht nationalstaatlich institutionalisiert, läuft eine so gestaltete Richtlinie a priori ins Leere. In vielen Ländern steht ein Erga-Omnes-Instrument den Tarifvertragsparteien nicht zur Verfügung. Gesetzliche Regelungen sind die absolute Ausnahme (Bispinck/Lecher 1993). Selbst in Deutschland ist die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Entgelttarifverträgen äußerst selten (Keller 1993: 116).

Was die anderen harten Schutzbestimmungen angeht, so sind gemäß dem IPR schon jetzt einzelne Arbeitsschutzbestimmungen zwingend für entsandte Arbeitnehmer.¹⁰

Aus wirtschaftspolitischer (ordnungspolitischer) Perspektive wird seit 1991 vor allem der ökonomisch negativ zu bewertende Charakter einer Entsenderichtlinie hervorgehoben. Eine solche Richtlinie sei ein Instrument der Protektion von Sektoren. Und damit konterkariert die Regulierung die Grundelemente des Binnenmarktes:

¹⁰ Siehe dazu Fn. 7

Marktfreiheit, Marktgleichheit und Wettbewerbsfreiheit (Gerken et al. 1995). Basierend auf dieser Argumentation wird die Richtlinie als unzulässig und damit als nicht systemkonform angesehen. Kritisch an der Argumentationskette ist, daß sie implizit von einer nationalen Marktabschottung ausgeht. M. E. wird dies nicht eintreten, da auch mit einer Regulierung Unternehmen aus Niedriglohnländern einen Wettbewerbsvorteil besitzen, da sie nur Mindestbedingungen beachten müssen. Ziel der Richtlinie ist denn auch nur die unterschiedlichen Arbeitsbedingungen europaweit zu koordinieren, um somit die Grundlagen für einen fairen Wettbewerb herzustellen.

4.2 *Das Europäische Parlament*¹¹

Bevor das EP eine Stellungnahme verabschiedete vergingen eineinhalb Jahre. Der erste Bericht des Ausschusses für soziale Angelegenheiten, Beschäftigung und Arbeitsumwelt war vom Plenum am 6.7.1992 in den Ausschuß zurückverwiesen worden. Erst am 27.1.1993 lag der zweite Bericht vor, der auch breite Zustimmung fand (EP 1993).

Abgesehen von Detailkritik an den Formulierungen änderte das EP den Kommissionsvorschlag in folgenden Punkten:¹²

1. Das EP lehnte prinzipiell jegliche Ausschlußfrist ab. Jedoch sollten die Mitgliedstaaten nach Konsultationen der Sozialpartner die Möglichkeit erhalten, von den Urlaubs- und Mindestlohnbestimmungen bei einer Entsendungsdauer von einem Monat eine Ausnahme einzuführen. Die Reduzierung der Ausschlußfrist basiert auf der Erkenntnis, daß die Mehrzahl der Bautätigkeiten innerhalb von drei Monaten beendet wird.
2. Die Ausschließlichkeit der prozeduralen Regelung „erga omnes“ wurde abgelehnt. In dem geänderten Text wird zusätzlich die Bestimmung aufgeführt, daß auch die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer zwingend sind, die in der betreffenden Region oder dem betreffenden Ort üblich sind und keine Diskriminierung gegenüber im Ausland ansässigen Unternehmen bedeuten.
3. Das Europäische Parlament verankerte das Günstigkeitsprinzip im Richtlinien-vorschlag. Sofern die zwingenden Bestimmungen des Herkunftslandes für den entsandten Arbeitnehmer günstiger sind, sollten sie weiterhin anwendbar sein.
4. Bei der Berechnung der Mindestlöhne sollten die Vergütungen aus branchenspezifischen Systemen beachtet werden. Für die Bauwirtschaft ist dies insofern bedeutsam, weil in einigen Staaten der EU Sozialkassen bestehen. Z.B. muß ein in Deutschland angesiedeltes Bauunternehmen 20,5 Prozent der Bruttolohnsumme für gewerbliche Arbeitnehmer an die Bausozialkasse abführen.

¹¹ Seit November 1993 wurde die Richtlinie im Mitentscheidungsverfahren beraten.

¹² Abgedruckt im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, ABI. Nr. C 72/78 vom 15.3.1993.

5. Das EP forderte die Aufnahme einer Drittstaatenregelung. EU-Unternehmen sollten die gleichen Wettbewerbsvoraussetzungen wie ihre Konkurrenten aus Nicht-Mitgliedstaaten haben.

Die Verhandlungen im EP verdeutlichten erneut die aus der Heterogenität der nationalen Systeme resultierende Schwierigkeit der Politikformulierung. Da nach dem Prinzip der wechselseitigen Anerkennung der nationalen Unterschiede in den Arbeitsbeziehungssystemen diese nicht eliminiert werden können (Schulz 1996), ist nur die Institutionalisierung einer Koordinierungsrichtlinie möglich. Sie muß dabei in ihren materiellen wie auch prozeduralen Bestimmungen genügend flexibel sein. Die auf den disparaten Anforderungen basierende Flexibilität birgt allerdings die Gefahr, daß eine Richtlinie in der Praxis ohne Auswirkungen bleibt, weil sie den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum bei der nationalen Umsetzung zubilligt. Der nationale Umsetzungsprozeß kann deshalb zur Verwässerung des Richtlinieninhalts beitragen.

Auswirkung der Änderungsvorschläge: der neue Kommissionsvorschlag

Die Kritik des EP mündete in einem neuen Richtlinienvorschlag der Kommission.¹³ Sie lehnte sich in dem zweiten Entwurf den Änderungsanträgen des EP in vielen Punkten an. U.a. wurde das Günstigkeitsprinzip verankert und die Drittländerregulierung eingefügt.

In den beiden wichtigsten Punkten, rechtliche Form der zwingenden Bestimmungen (erga omnes) und Schwellenfrist, konnten sich die Forderungen des EP nur bedingt durchsetzen. Zum einen beharrte die Kommission weiterhin auf dem ablehnenden Standpunkt gegenüber einer fakultativen Ausschlußfrist. Die Kommission vertrat den Standpunkt, daß eine Koordinierungsrichtlinie, die eine harmonisierende Wirkung entfaltet, in allen Ländern die gleichen Rahmenbedingungen herbeiführen muß. Eine optionelle Frist, argumentierte sie, kann nur eine Null-Option sein, die ihr aber aus Gründen der Förderung der Dienstleistungsfreiheit nicht geeignet erschien. Als Kompromiß reduzierte sie die dreimonatige Schwellenfrist auf einen Monat.¹⁴ Auch die ursprünglich vorgesehene Begrenzung auf Tarifverträge mit erga-omnes Wirkung wurde in der Neufassung aufgegeben. Das Fehlen eines solchen Instruments in einigen Mitgliedstaaten fand damit Anerkennung. Gleichwohl rief der neue Entwurf Mißverständnisse hervor (Lorenz 1996: 15). Es sollten nunmehr neben allgemeinverbindlichen Vereinbarungen oder Schiedssprüchen auch diejenigen Regelungen zugrunde gelegt werden, die „allgemein anwendbar sind“ (Art. 3 Abs. 4). Damit waren aber nicht die ortsüblichen Löhne gemeint¹⁵, so wie es das EP gefordert hatte.

¹³ Abgedruckt im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, ABI. Nr. C 187/5, vom 9.7.1993.

¹⁴ Die Monatsschwelle findet sich auch schon in der Richtlinie über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen. ABI L 288/32 vom 18.10.1991.

¹⁵ Eine Bestimmung, die auf den ortsüblichen Lohn abstellt, hält den Entscheidungen des EuGH und dem Diskriminierungsverbot des EGV nicht stand. Die Kommission wies darauf hin, daß mit einer solchen Normierung der Diskriminierung von ausländischen Unternehmen Tür und

Nur die Regelungen, die auch für inländische Dienstleister zwingend sind und damit eine Diskriminierung der ausländischen Konkurrenten ausschließen, sollten Anwendung finden.

Dieser neue Vorschlag wurde erneut dem Ministerrat zu Abstimmung vorgelegt.

4.3 *Der Ministerrat*

Nachdem schon der erste Entwurf (1991) keine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat fand, erging es dem zweiten Richtlinienvorschlag nicht anders. Daran änderten auch die Kompromißvorschläge aller befaßten Ratspräsidentenschaften bis April 1996 nichts. Vielmehr tauchten immer wieder Verzögerungen auf, die aus taktischen Überlegungen einzelner Regierungen resultierten. Während der britischen Ratspräsidentenschaft wurden auf Initiative der Briten eher unproblematische Details verhandelt. So sollte zunächst einmal der Entsendebegriff definiert werden. Hinzu kam, daß die Richtlinie unterschiedliche Priorität in den Präsidentenschaften genoß.¹⁶

Erst in der zweiten Hälfte 1994 unter der deutschen Präsidentenschaft kam ein vermeintlich tragfähiger Kompromiß zustande. Im Gegensatz zur revidierten Kommissionsfassung sah der deutsche Kompromißvorschlag eine fakultative Ausschlußfrist von drei Monaten vor. Über eine Reduzierung der Frist sollten die Mitgliedstaaten autonom entscheiden können (Ratsdokument 11360/94 vom 29.11.1994). Deutschland präferierte die Anwendung der Arbeitsbedingungen des Arbeitsortes vom ersten Tag der Entsendung an. Mißbrauch sollte damit eingedämmt und die Kontrolle erleichtert werden. Wie aber schon in den Beratungen zuvor, äußerten zahlreiche Delegationen einen Vorbehalt gegenüber diesem Vorschlag. Großbritannien z.B. wollte eine Frist von mindestens vier Monaten umgesetzt sehen. Explizit gegen die Null-Lösung sprach sich auch die Kommission aus. Ebenso forderte sie die Nichtanwendung der Richtlinie in Fällen kurzfristiger Entsendung. Auch darauf konnte man sich nicht verständigen.

Die deutsche Ratspräsidentenschaft unterbreitete darüber hinaus den Vorschlag, daß sofern sich die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen aus Verträgen ergeben, sich der Anwendungsbereich auf das Bauwesen beschränken sollte. Den Mitgliedstaaten sollte allerdings eine potentielle Ausdehnung des Anwendungsbereichs überlassen bleiben (Ratsdokument 11359/94 vom 29.11.94). Sechs Delegationen (Dänemark, Deutschland, Spanien, Italien, Luxemburg und die Niederlande) und die Kommission befürworteten das Konzept. Griechenland, Irland, Portugal und Großbritannien meldeten dagegen einen Vorbehalt an.

Tor geöffnet wird, da der ortsübliche Lohn nicht gegenüber den einheimischen Unternehmen eingefordert werden kann (ABI, Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Nr. 3-42/33ff v. 8.2.1993).

¹⁶ Eine hohe Priorität kam der Richtlinie während der deutschen Ratspräsidentenschaft zu. Das wird mit dem außerplanmäßigen Sondergipfel am 21. Dezember deutlich. Die deutsche Bundesregierung entsprach damit dem Handlungsdruck seitens der Gewerkschaften wie auch der Arbeitgeber. Auch die nachfolgende französische Präsidentenschaft maß der Richtlinie eine hohe Bedeutung zu.

Das fehlende Zustandekommen einer qualifizierten Mehrheit ist aus zwei Interessenlagen heraus erklärbar. Die Entsendestaaten, Portugal, Großbritannien, Irland und auch Italien, opponierten aus wirtschaftlichen Gründen. Die Regierungen begaben sich damit in eine Allianz mit den Interessen der Arbeitgeber. Sie votierten für eine obligatorische Ausschlußfrist.

Dagegen lehnten eine Reihe von Ländern den Kommissionsvorschlag ab, weil sie sich von einer Entsenderichtlinie ein höheres Regulierungsniveau versprachen (Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande). Ziel dieser Staaten war die Festschreibung der Null-Option. Diese gegensätzlichen Auffassungen schlossen zunächst eine Einigung aus.

4.4 *Schlußfolgerungen I*

Bis Ende 1994 sind gegensätzliche Strategien der Akteure zu beobachten, die aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen unterschiedlich wirkten:

1. Die Kommission schlug eine Koordinierungsrichtlinie vor, die nur eine mäßige Verbindlichkeit in den Mitgliedstaaten erzielt hätte. Sie gestaltete die prozeduralen Bestimmungen so, daß an der Effizienz der Regelung erhebliche Zweifel angebracht waren. Vergleicht man den Entwurf mit bestehenden nationalen Systemen, war die Wahrscheinlichkeit einer Implementation ohne praktische Auswirkungen nicht von der Hand zu weisen. Ziel des Kommissionsentwurfes war demnach eine „autonomieschonende Schnittstellenkoordination“ (Streck 1995; Scharpf 1993). Das primäre Handlungsmotiv der Kommission ist folglich in der Abarbeitung des Aktionsprogramms zu sehen, was mit dem Abbau des Handlungsdrucks gleichgesetzt werden kann.
2. Der Ministerrat ist als das Nadelöhr des Entscheidungsprozesses anzusehen. Das verdeutlicht die bisherige Analyse der Entsenderichtlinie. Aufgrund der bis dahin divergenten nationalen Interessen war dieses intergouvernementale Organ der EU nicht in der Lage, sich auf einen Regulierungsentwurf zu einigen, auch wenn einzelne Präsidentschaften die Reduzierung des Konsensbedarfes anstrebten.
3. Allerdings greift eine isolierte Betrachtung des Ministerrats zu kurz (Hayes-Renshaw/Wallace 1995: 562). Der Rat ist auf die Zusammenarbeit mit der Kommission angewiesen. Im Dezember 1994 hat auch sie eine Einigung verhindert, da sie eine Null-Option nicht akzeptabel fand. Sie unterstrich vielmehr die grundlegende Bedeutung eines anwendungsfreien Zeitraums für die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs. Damit ging die Kommission seinerzeit eine Allianz mit der Minderheit der Länder ein, die ebenfalls für eine obligatorische Schwellenfrist eintraten. Ihr politisches Gewicht bezog sie dabei vor allem aus ihrem Vorschlagsrecht, mit dem sie Mehrheiten im Ministerrat provozieren kann. In diesem konkreten Fall stärkte sie gleichwohl die Minderheit und verhinderte somit die Einigung.

4. Die Ergebnisse der Verhandlungen im EP und deren Auswirkungen auf den zweiten Kommissionsentwurf verdeutlichen, daß auch dieses Organ als eine wesentliche Bezugs- und Steuerungseinheit der supranationalen Ebene aufzufassen ist (Lepsius 1991).¹⁷ Gleichwohl ist das EP kein gleichwertiger Partner, da es sich in den entscheidenden Bestimmungen nicht durchsetzen konnte.
5. Die fehlende Einigkeit im Ministerrat verschärfte die (sozialen) Konflikte in den Hochlohnländern. Eine Problemlösung erschien kurzfristig nicht möglich, sofern sich die Mitgliedstaaten nicht zu Alleingängen entschlossen.

4.5 Reaktionen der Europäischen Sozialpartner

Bisher sind die Akteure, die im nationalen Kontext zumeist für die Festlegung der Arbeitsbedingungen verantwortlich sind, ausgespart worden. D.h. aber nicht, daß sie keinen Einfluß innerhalb des Entscheidungsprozesses gelten machen konnten. Im Mittelpunkt stehen nun ihre Strategien und Handlungsoptionen. Dabei findet eine Fokussierung auf die sektoralen Organisationen der Bauwirtschaft statt. In einem ersten Schritt ist aber kurz deren organisationsstrukturelle Analyse notwendig, wissen wir doch sehr wenig über die sektoralen Strukturen in der Europäischen Union.¹⁸

Die Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter (EFBH)

Die nationalen Branchengewerkschaften sind in 14 sektorale Gewerkschaftsverbänden bzw. -föderationen auf der EU-Ebene organisiert. Für den Bausektor ist die Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter zuständig. Im Gegensatz zu einigen anderen Sektoren ist die EFBH eine originäre europäische Organisation, die in keinem hierarchischen Verhältnis zum internationalen Bauverband (IBBH) steht. Weitere Außenbeziehungen liegen zum Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) vor. Diese ist mit der Mitgliedschaft im EGB formalisiert. 1994 waren insgesamt 51 Gewerkschaften aus 18 europäischen Ländern mit einer Gesamtmitgliederzahl von nahezu 2,7 Millionen in der EFBH organisiert.

Die Hauptfunktion der Gewerkschaftsföderation besteht in der Interessenvertretung gegenüber den Organen der EU wie auch gegenüber multinational tätigen Konzernen. Dementsprechend ist auch die Handlungsfähigkeit der Föderation ausgeprägt. Die finanzielle und personelle Ausstattung mit Ressourcen ist im Vergleich zu nationalen Gewerkschaften sehr dürftig.¹⁹ Auch die Kompetenzen der EFBH sind eingeschränkt. Nationale Interessen und zum Teil fehlendes europäisches Problembewußtsein verhindern eine Ausdehnung der Handlungsfähigkeit über das Lobbying hinaus.

¹⁷ Das Parlament ist nach dem Abschluß der Beratungen nicht untätig geblieben. Der zuständige Ausschuß hat den Ministerrat danach aufgefordert, seine Blockade zu überwinden und einen gemeinsamen Standpunkt zu verabschieden (Europe Nr. 6450 vom 29. März 1995).

¹⁸ Einzelne Ausnahmen liegen vor (Keller/Henneberger 1995; Sörries 1995; EGI 1994, Stöckl 1986).

¹⁹ Vergleicht man dagegen die EFBH mit anderen Gewerkschaftsausschüssen, so gibt es ein positives Fazit.

Gleichwohl hat mit der Verabschiedung der Richtlinie über die Europäischen Betriebsräte und den Verhandlungen über die Etablierung solcher Gremien in multinationalen Konzernen eine Aufwertung der Föderation eingesetzt. Sie hat diesbezüglich ein explizites Verhandlungsmandat von den nationalen Mitgliedern bekommen (EFBH 1995). Langfristig wandelt sie sich allmählich von einer Informationssammel- und -austauschorganisation zu einem sozial- und arbeitspolitisch gestaltenden Akteur. Damit wird anerkannt, daß mit der EU eine neue Steuerungs- und Bezugsebene entstanden ist. Das institutionelle Arrangement europäisiert somit auch die „logic of influence“ der Interessenvermittlung.²⁰

Europäischer Verband der Bauwirtschaft (FIEC)

Die Federation de l'Industrie Européenne de la Construction (FIEC) wurde 1909 gegründet. Sie hat ihren Sitz in Paris, während das ständige Büro sich in Brüssel befindet. In der FIEC sind Arbeitgeber- und Unternehmensverbände aus 20 Ländern zusammengeschlossen. Die FIEC ist nicht im europäischen Dachverband der Arbeitgeber- und Unternehmensverbände (UNICE) Mitglied. Vielmehr ist der sektorale Arbeitgeberverband Teilnehmer am von der UNICE eingerichteten „European Employer Network“ (vgl. N.N. 1993: 3), welches sich als ein Instrument der Koordination sektoraler und branchenübergreifender Interessen darstellt.

Hauptfunktion des Verbandes ist die Interessenvertretung gegenüber den Organen der EU. Dabei geht es vor allem um Produktmarktinteressen. Eine Ausdehnung der Funktionen hin zu Verhandlungen mit dem Gewerkschaftsverband wird aus subsidiären Gründen von den Mitgliedern der FIEC abgelehnt. Es fehlt damit nicht nur die Verhandlungsfähigkeit der Organisation, auch die kollektive Willensbildung und die Fähigkeit der Steuerung des Handelns der eigenen Mitglieder sind äußerst restringiert (vgl. Traxler/Schmitter 1995). Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner herrschen vor, obwohl die Satzung der FIEC Mehrheitsentscheidungen zuläßt.²¹ Insgesamt ist die FIEC mehr ein Wirtschaftsverband denn ein europäischer Arbeitgeberverband.

Der Soziale Dialog in der Bauwirtschaft

Die interverbandlichen Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden werden durch die Institution des Sozialen Dialogs kanalisiert (Keller 1996). Der Soziale Dialog ist dabei eine Form der kooperativen Zusammenarbeit europäischer Zentralverbände der Arbeitgeber und Gewerkschaften durch bi- oder tri-laterale Gespräche. Als Moderator tritt die EU-Kommission auf. Ziel des Sozialen Dialogs ist die Entwicklung und Veränderung einer sozialen Dimension des Binnen-

²⁰ Die „logic of influence“ beschreibt den Einfluß von staatlichen Organen, staatlichen Institutionen und des Geflechts von Parteien auf Interessenorganisationen (Streeck/Schmitter 1981).

²¹ Darüber hinaus ist die FIEC durch Verbandsaustritte geschwächt worden. 1994 ist aus ideologischen und finanziellen Gründen der britische Unternehmerverband ausgetreten. Auch das italienische Mitglied hat seine Mitgliedschaft suspendiert (Stand August 1996).

marktes. Eine verteilungspolitische Funktion erfüllt der Dialog derzeit nicht, da er bisher nicht als eine Verhandlungsinstitution aufgefaßt wird. Deshalb ist er auch nicht das funktionale Äquivalent zu nationalen Kollektivverhandlungssystemen.²²

Seit Mitte der 80er Jahre gibt es im Bausektor auf europäischer Ebene Begegnungen zwischen der FIEC und der EFBH. Aus- und Weiterbildungsfragen haben die ersten, informellen Begegnungen dominiert. Eine darüber hinausgehende Intensivierung und Ausweitung der Themen lehnte die FIEC bis Ende der 80er Jahre ab. Erst nachdem mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) Bewegung in die europäische Arbeits- und Sozialpolitik geriet, löste sich die FIEC von dieser defensiven Grundeinstellung. Seitdem herrscht die Meinung vor, daß Kontakte zu den Gewerkschaften die Außendarstellung der Bauwirtschaft gegenüber Organen der Union verbessern können. So wurde am 8. März 1990 nach vorherigen informellen Treffen der Soziale Dialog im Bausektor aufgenommen.

Neben Fragen des Arbeitsschutzes und der Aus- und Weiterbildung zieht sich die Problematik der Entsenderichtlinie wie ein roter Faden durch den Sozialen Dialog der Bausozialpartner. Allerdings etablierte sich diese Problematik erst mit dem zweiten Kommissionsentwurf von 1993. Vorher herrschte Dissens über die Notwendigkeit einer Entsenderichtlinie. Die FIEC lehnte den Vorschlag kategorisch ab, da er nach ihrer Meinung dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderliefe und in die öffentlichen Sozialordnungen der Staaten eingreifen würde (FIEC 1991: 38). Diese Auffassung wurde vor allem von Baukonzernen geteilt, die von der Entsendungspraxis vergleichsweise mehr profitieren als ihre klein- und mittelständischen Konkurrenten. Unterstützung fand die FIEC in der Position der UNICE, die ebenfalls eine supranationale Regulierung für überflüssig hielt. Die UNICE verweist bis heute in ihren Stellungnahmen auf das Schuldvertragsübereinkommen, welches nach Überzeugung der UNICE genügend Rechtssicherheit bietet (UNICE 1995). Darüber hinaus vertritt UNICE die Meinung, daß die Entsenderichtlinie die Dienstleistungsfreiheit einschränkt. Bezüglich der Ausgestaltung Kommissionsentwurfes forderte sie eine Ausweitung der Schwellenfrist (ein Jahr) und nur Regelungen aufzunehmen, die für alle Arbeitnehmer eines Sektors zwingend sind. Bezüglich der Sozialkassen forderte sie den Ausschluß von Doppelbeiträgen im Entsendestaat und im Staat des Arbeitsortes.

Erst nachdem das Problem an Quantität gewann, änderte sich die Wahrnehmung und Politik des sektoralen Verbandes. Gerade die deutschen Mitgliedsverbände machten ihren Einfluß geltend.²³ Innerhalb der Arbeitgeber kam die Befürchtung auf, daß

²² Mit der Einheitlichen Europäischen Akte ist der Soziale Dialog in das Gemeinschaftsrecht aufgenommen worden (Art. 118b EGV). Verstärkt wurde der Dialog mit dem Abkommen zur Sozialpolitik im Maastrichter Unionsvertrag. Das Abkommen sieht eine Regelungskompetenz der europäischen Sozialpartner vor. Diese findet aber keine Anwendung auf Entgeltfragen, so daß die einschlägigen Regelungen hier auch nicht näher erläutert werden.

²³ Das sind der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) und der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HVBI). Auch innerhalb des HVBI war ein Meinungsumschwung zu beobachten. Die Kontroverse im Verband ist auf die unterschiedliche Betriebsgröße der Unternehmen und den daraus resultierenden unterschiedlichen Interessen zurückzuführen. Groß-

der soziale Friede in den Bausektoren der Hochlohnländer in Gefahr stünde. Allerdings beharrten die Arbeitgeberverbände aus den Hauptentsendestaaten Portugal, Großbritannien und Irland auf ihrer ablehnenden Haltung. Ebenso änderte die UNICE ihre Meinung nicht. Eine vertikale Koordination der Interessen scheiterte damit.

Dagegen trat die EFBH ab der ersten Ankündigung im Aktionsprogramm für die Verabschiedung der Richtlinie ein. Aber auch die Einheitlichkeit der Gewerkschaftsposition war nicht selbstverständlich. Die Gewerkschaften aus Südeuropa sahen anfangs in der Richtlinie die Reduzierung der Wettbewerbsvorteile für die einheimische Wirtschaft. Nach einem Diskussionsprozeß mit anderen Gewerkschaften setzte sich dann die Auffassung durch, daß mit der Entsendungspraxis ein Aufholen der Lebensbedingungen gegenüber den nördlichen Ländern nicht erreicht werden kann (Baumann 1995: 38).

Der Meinungsumschwung innerhalb der FIEC und der einheitliche Standpunkt der europäischen Gewerkschaften führte 1993 zu einer Stellungnahme aus dem Sozialen Dialog heraus. Wesentlicher Inhalt der interpretationsfähigen Stellungnahme ist die Forderung nach einer Nulloption. Die Sozialpartner verweisen *implizit* auf die IAO-Konvention Nr. 94 aus dem Jahre 1949. In ihr werden Sozialklauseln bei öffentlichen Aufträgen geregelt. Im Unterschied zum Richtlinienentwurf sieht die Konvention keine Ausschlußfrist vor. Dieser Standpunkt wurde dann im Lobbying gegenüber dem EP erfolgreich durchgesetzt. Darüber hinaus wird in der Stellungnahme der Einbezug der sektoralen Sozialkassen gefordert. Insgesamt verweisen die europäischen Sozialpartner auf die Regelungskompetenz ihrer nationalen Mitglieder.

Die Stellungnahme erzielte die von den Sozialpartnern erwünschte Außenwirkung. Die Betonung der Richtlinienrelevanz für den Sektor, führte zu der unter der deutschen Ratspräsidentschaft vorgeschlagenen sektoriellen Fokussierung. Perspektivisch interessant ist das Vorgehen deshalb, da sektorspezifische Richtlinien, die zudem in Kalkulationsgrundlagen von Unternehmen eingreifen, äußerst selten zu beobachten sind. Die Kommission hat bisher nur vereinzelt im Arbeitsschutz einen sektoralen Bezug hergestellt (vgl. Konstanty/Zwingmann 1996).

Auch wenn die deutsche Baugewerkschaft und die Arbeitgeberverbände eine europäische Lösung bevorzugten, so sahen sie sich aufgrund der Blockade im Ministerrat dazu genötigt, duale Strategien zu verfolgen. Adressat der Regulierungserwartung war nun auch die Bundesregierung.

4.6 *Schlußfolgerungen II*

In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind die Tarifvertragsparteien für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen verantwortlich. Die Tarifautonomie ist z.T. fest in den Verfassungen verankert. Die Betonung der nationalen Zuständigkeiten durch die nationalen Tarifparteien und die heterogene Wirtschaftsstruk-

betriebe profitieren von der Entsendungspraxis, während Klein- und Mittelbetriebe wirtschaftlich darunter leiden.

tur in der EU haben bisher verhindert, daß ein funktionales Äquivalent zu nationalen Kollektivverhandlungssystemen entstanden ist.

Im Fall der Entsenderichtlinie fehlt zudem ein institutionalisiertes Instrument für die Durchsetzung einer kollektiven Vereinbarung. Haben die europäischen Sozialpartner mit dem Abkommen zur Sozialpolitik des Maastrichter Unionsvertrages in einigen Objektbereichen Regelungskompetenzen erhalten, bestehen diese für Entgeltfragen nicht.²⁴ Ihr einziges Instrument bleibt somit die Stellungnahme aus dem Sozialen Dialog heraus. Die Stellungnahme hat dabei lediglich eine unverbindliche Außenwirkung. Gleichwohl, wie oben ausgeführt, kann sie die sektorielle Relevanz einer Richtlinie herausstreichen.

Innerhalb der Gewerkschaften hat die Auseinandersetzung um die Entsenderichtlinie den betroffenen Organisationen vor Augen geführt, wie notwendig eine vermehrte gewerkschaftliche Zusammenarbeit ist. Bisher wird gleichwohl von Gewerkschaftsfunktionären allzu oft aber europäische Gewerkschaftsarbeit als europäischer Tourismus verstanden und abgetan (vgl. Baumann et al. 1996: 11).

5. Rückkopplungsprozeß I

Nachdem auf dem Sondergipfel der deutschen Ratspräsidentschaft keine qualifizierte Mehrheit innerhalb des Ministerrates zustande kam, modifizierte sich die Strategie der Bundesregierung. Die ausschließliche Ausrichtung auf eine europäische Lösung verlor an Dominanz. Ebenso wandelten sich die Strategien der Tarifvertragsparteien, wenn auch die europaweite Lösung weiterhin angestrebt wurde. Auch für sie galt, daß der wachsende Handlungsdruck das Festhalten an einer primären supranationalen Lösung erschwerte.

In Deutschland resultierte aus dem Alleingang das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), welches im März 1996 in Kraft trat.²⁵ Wesentliche Regelung des AEntG ist, daß die materiellen Arbeitsbedingungen durch einen Tarifvertrag festgelegt werden, der nach § 5 TVG für allgemeinverbindlich erklärt wird. Danach erfassen die Regelungen des Vertrages auch diejenigen Arbeitnehmer, die nicht tarifgebunden sind.²⁶ Mittels dieser Konstruktion sollte das Problem eines fehlenden gesetzlichen Mindestlohnes gelöst werden. Die Bestimmungen des allgemeinverbindlichen

²⁴ Während der italienischen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1996 versuchte der italienische Arbeitsminister T. Treu die Entsendeproblematik in den Sozialen Dialog zu verlagern und dort zu lösen (vgl. Biagi 1996:105). Da das Sozialabkommen keine Rechtsgrundlage darstellte, scheiterte der Versuch.

²⁵ Die Dauer des Politikformulierungsprozesses ist auf Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Koalitionsregierung zurückzuführen. Während das Bundesarbeitsministerium für eine Regelung eintrat, sah das von der FDP geführte Wirtschaftsministerium keine Notwendigkeit für ein Entsendegesetz.

²⁶ Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) kommt vor allem in Branchen mit vielen kleinen und mittelgroßen Firmen vor (Bau, Textil und Bekleidung, Handel). Gegenstand sind vor allem manteltarifliche Regelungen, nur selten Entgeltfragen (Keller 1993:116).

Tarifvertrages sind dann zwingend für entsandte Arbeitnehmer im Sinne des Art. 7 des Schuldvertragsübereinkommens von Rom.

Die nachfolgenden Tarifverhandlungen förderten zutage, daß zwar in der Sache zwischen den Tarifvertragsparteien Konsens herrschte, allerdings die Ansichten über die konkrete Ausgestaltung weit auseinandergingen. Besonders kontrovers wurde die Entgeltfrage diskutiert.²⁷ Sie konnte erst durch das Schlichtungsverfahren geklärt werden.

Gemäß dem AEntG ist dann der Tarifvertrag dem Tarifausschuß beim Bundesarbeitsminister vorgelegt worden. Der Tarifvertrag konnte aber zunächst nicht die für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung notwendige Mehrheit in dem paritätisch besetzten Ausschuß erhalten. Vor allem die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), die in dem Ausschuß vertreten ist, lehnte eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Tarifvertrages ab, da nach ihrer Meinung der ausgehandelte Mindestlohn zu hoch war. Die Blockade führte Ende August 1996 zu einem neuen Tarifvertrag, der einen geringen Mindestlohn festlegte. Dieser Vertrag wurde nach kontroverser Diskussion am 11. 11. 1996 für allgemeinverbindlich erklärt. Voraussetzung für die Zustimmung der BDA war die Befristung der Allgemeinverbindlichkeit vom 1.01. bis 31.08.1997.

Auch wenn das AEntG bis Januar 1997 noch keine materiellen Auswirkungen hat, so zeigte es doch eine, wenn auch unintendierte Wirkung. Zusammen mit den Regulierungen in fast allen anderen Mitgliedstaaten der EU (vor allem Frankreich), hat es das Signal ausgegeben, daß mit der Umregulierung des europäische Bauarbeitsmarkt kurzfristig zu rechnen ist.

Die durch die nationalen Regulierungen veränderten Rahmenbedingungen der Entsendung hatten deshalb auch Auswirkungen auf den laufenden Politikformulierungsprozeß in der EU. Mit ihnen öffnete sich ein „window of opportunity“ für den Durchbruch auf der EU-Ebene.

6. Rückkopplungsprozeß II

Neben den nationalen Regulierungen, die die interessanten Märkte umstrukturieren und damit die Zugangsvoraussetzungen von ausländischen Dienstleistern verändern, sind noch zwei Faktoren für den unter italienischer Präsidentschaft im April 1996 gefundenen Kompromiß im Ministerrat verantwortlich, der nach Stellungnahme des EP am 24. 09. 1996 verabschiedet wurde.

Italien, das im Ministerrat durchweg mit Portugal und Großbritannien gestimmt hatte, vollzog einen Meinungsumschwung. Ursächlich dafür sind zum einen die Regulierungen in Frankreich und Deutschland, die (vermeintlich) den Zugang italieni-

²⁷ Die Gewerkschaft IG BAU wollte die Lohnstufe 7 als Mindestlohn festlegen, während die Arbeitgeber die Tarifgruppen unterschreiten wollten. Sie berücksichtigten damit den Standpunkt der BDA, die einen Mindestlohn bis zur Höhe von 15,- DM realisiert haben wollte. Die Problematik der Schwellenfrist wurde mit einer Stufenregelung umgangen. Der 1.Tarifvertrag sieht eine Anpassung des Mindestlohnes im zeitlichen Ablauf vor.

scher Unternehmen unter veränderte Rahmenbedingungen stellen. Zum anderen wurde das Entsendungsproblem durch albanische Arbeiter auch in Italien virulent. Zudem vollzog sich zwischenzeitlich ein Regierungswechsel. Während der deutschen Ratspräsidentschaft vertrat die Regierung Berlusconi noch die marktwirtschaftliche Haltung, während der Nachfolger und sein Arbeitsminister (T.Treu) die Notwendigkeit einer Regulierung erkannten.²⁸

Auch wenn nationalstaatliche Regelungen das Problem der Entsendung (formal) entschärften, wurde gleichwohl eine supranationale Regulierung weiterhin angestrebt. Dafür gab es vielfältige Gründe. Die Kommission hatte ihren Vorschlag nicht zurückgezogen und das EP hatte in Zwischenrufen auf die Dringlichkeit einer supranationalen Regelung hingewiesen. Da auch die sektoralen europäischen Sozialpartner weiterhin für eine Richtlinie eintraten, um eine wirkliche Koordination der nationalstaatlichen Regelungen zu erreichen und ein Signal für die soziale Dimension in der EU zu setzen, konnte die Einigung nur hinausgezögert, aber nicht verhindert werden. Darüber hinaus war die Richtlinie im Ministerrat schon so weit vorbereitet worden, daß die zusätzlichen Transaktionskosten gering im Vergleich zur Aufgabe des Regulierungsanspruches waren. Auch die Länder mit nationalen Regulierungen hatten ein Interesse an der Absicherung ihres Alleingangs durch eine supranationale Regelung. Eine Einigung im Ministerrat konnte darüber hinaus als ein Erfolg der jeweiligen Ratspräsidentschaft gegenüber den anderen Akteuren „verkauft“ werden. Die Gesamtheit der Faktoren haben die italienische Regierung dazu bewogen, der Entsenderichtlinie eine hohe Priorität einzuräumen und die Einigung im Ministerrat herbeizuführen.

Wie Italien hat die EU-Kommission²⁹ nach der deutschen Präsidentschaft ihre starre Position hinsichtlich der obligatorischen Schwellenfrist überdacht und schließlich aufgegeben. Analysiert man die Chronologie des Entscheidungsprozesses, so fällt auf, daß die Kommission, welche die Vertiefung der Integration auf ihre Fahnen geschrieben hat, sich als Hindernis für eine Einigung erwies. Damit gewann sie keineswegs an Legitimation und Einfluß, zumal die Mitgliedstaaten einen Entscheidungsprozeß in Form nationaler Alleingänge vorantrieben, der im direkten Zusammenhang mit der europäischen (Wirtschafts-) Integration steht und für den die Organe der EU-Ebene aus subsidiären Gründen zuständig sind.

Neben Italien gab noch ein weiteres Entsendungsland seine ablehnende Haltung auf: Irland. Zum einen wandelte sich die Problemwahrnehmung³⁰, zum anderen enthält der italienische Entwurf Zugeständnisse an Irland. Der Entwurf, auf den sich au-

²⁸ Eine Beschreibung der letzten Phase des Entscheidungsprozesses ist bei Biagi (1996) zu finden.

²⁹ Innerhalb der Kommission hat es nie eine Abstimmung über die Ausgestaltung der Richtlinie gegeben. Deshalb gelten die Aussagen vornehmlich für den Sozialkommissar Flynn.

³⁰ Auf der Jahreskonferenz der FIEC in Berlin wurde der irischen Delegation drastisch die deutsche Arbeitsmarktsituation vorgeführt. Das hat zu einem veränderten Problembewußtsein beigetragen.

ßer Portugal und Großbritannien alle Mitgliedstaaten im Sozialministerrat am 29. März 1996 einigten und der am 3. Juni 1996 in einen gemeinsamen Standpunkt überführte wurde, sieht im Vergleich zum Kommissionsentwurf folgende Kernregelungen vor (Ratsdokument 6689/96 vom 3. Juni 1996)³¹:

1. Die Arbeitsbedingungen des Arbeitsortes gelten vom ersten Tag an. Allerdings können die Mitgliedstaaten von den Lohn- und Urlaubsbestimmungen eine Ausnahme machen, wenn die Entsendungsdauer einen Monat nicht übersteigt oder der Umfang der zu verrichtenden Arbeit als gering eingestuft wird.
2. Die Richtlinie sieht für Montage- und Einbauarbeiten eine Ausnahme vor, sofern die Dauer der Entsendung acht Tage nicht übersteigt (Kompromißformel für Irland).
3. Neben gesetzlichen Regelungen sind die Regelungen zwingend, die in einem allgemein verbindlich erklärten Tarifvertrag enthalten sind, sofern sie den Bausektor betreffen. Besteht das Instrument der Allgemeinverbindlichkeitserklärung nicht, so gelten die Bestimmungen, die in den jeweiligen geographischen Bereich fallen und eine Diskriminierung der entsandten Arbeitnehmer ausschließen. Der Geltungsbereich kann über den Bausektor ausgedehnt werden, soweit es sich um Vorschriften im Bereich der öffentlichen Ordnung handelt (Art. 3 Abs.9).
4. Unter die Regelungen der Höhe des Mindestlohnes- und des Mindestjahresurlaubs fallen auch die Beiträge zu den tarifvertraglich oder gesetzlich geregelten einzelstaatlichen Sozialkassen.³²
5. Die Richtlinie muß erst nach 3 Jahren ab der Verabschiedung umgesetzt sein.

Der italienische Kompromiß wurde auch von den sektoralen Sozialpartnern begrüßt, wobei einige Details keine einhellige Zustimmung fanden (EFBH 1996).

Das Gesetzgebungsverfahren sah nun die zweite Lesung im EP vor. Auch wenn der Entwurf im Mitentscheidungsverfahren behandelt wurde, so hatte das EP kaum einen Handlungsspielraum, da der gemeinsame Standpunkt als nicht sehr stabil eingestuft wurde. Die Mitglieder des EP hatten nur zwei Alternativen: dem Entwurf ohne Änderungsvorschläge zuzustimmen oder auf Änderungen zu bestehen und damit den Konsens im Ministerrat zu destabilisieren. Auch wenn der Sozialausschuß des EP seine Vorstellungen nicht vollständig umgesetzt sah, so stimmte er dem Entwurf ohne Änderungsvorschläge zu (FSPE 1996). Das verdeutlicht, daß der Einfluß des EP fall-spezifisch zu sehen ist.

7. Resümee

³¹ Im Zuge der Verhandlungen versuchte die deutsche Regierung, ihr nationales Entsendegesetz in seinen Bestimmungen abzusichern. Ziel war u.a., nur die unterste Lohngruppe festzuschreiben, um Kontrollprobleme zu vermeiden.

³² Wie die Beitragszahlung konkret aussehen wird, kann nunmehr von den Sozialpartnern im Sozialen Dialog diskutiert werden. Die Richtlinie kann deshalb den Sozialen Dialog fördern.

Die Analyse des Entscheidungsprozesses um die Entsenderichtlinie ergibt folgende charakteristische Punkte für die europäische Arbeits- und Sozialpolitik:

1. Europäische Arbeits- und Sozialpolitik vollzieht sich in einem Mehrebenensystem. Europäische Entscheidungsverfahren stehen im (direkten) Zusammenhang mit nationalstaatlichen Regulierungen. Somit sind zwischen und innerhalb der Ebenen Rückkopplungsprozesse zu beobachten. Eine isolierte Betrachtung der Ebenen greift also zu kurz.

Die erste feste Kopplung in dem verschachtelten System der Interaktionen vollzog sich nach dem „Rush Portugesa“ Urteil des EuGH. Die EU-Kommission setzte die Rechtsprechung mit dem Entwurf der Entsenderichtlinie um. Die nicht kongruenten Handlungslogiken der Nationalwirtschaften und die divergenten Akteursstrategien im politisch-administrativen Entscheidungssystem führten zu einer Blockade im Ministerrat. Der Entscheidungsprozeß schien auf unabsehbare Zeit gescheitert zu sein. Daraus resultierte die Rückverlagerung auf die nationale Ebene und damit eine Kopplung zwischen den Ebenen. Die Zielländer der Dienstleistungsfreiheit arbeiteten den aufgestauten Handlungsdruck mittels nationaler Regulierungen ab. Die Alleingänge wiederum lösten den letzten Rückkopplungsprozeß in Form der Einigung im Ministerrat und die darauffolgende Verabschiedung aus. Basierend auf den nationalen Erfahrungen konnte dann auch noch ein im Vergleich zum ersten Entwurf der Kommission höheres Regulierungsniveau erzielt werden. Gleichwohl bleibt die Implementation unsicher.³³

2. Die Strategien der beteiligten Akteure sind von der organisationsstrukturellen Binnenstruktur, ideologischen Grundeinstellungen, den rechtlichen Rahmenbedingungen und der Wirtschaftsstruktur abhängig. Dieses Ensemble von Variablen führt zu einer Vielfalt sich widersprechender Handlungsstrategien, die eine positive Koordination äußerst komplex gestaltet. Gerade die Absicherung nationaler Wettbewerbspositionen machten im vorliegenden Beispiel eine Einigung sehr schwierig. Abweichungen von den Ausgangsüberlegungen vollzogen sich dabei nur auf externen Handlungsdruck. Setzten die Bundesregierung und die Tarifvertragsparteien in der ersten Phase des Entscheidungsprozesses ausschließlich auf eine europäische Lösung, so zwangen die sozialpolitischen Verwerfungen und die Aussichtslosigkeit einer europäischen Einigung die nationalen Akteure dazu, die EU nicht mehr als ausschließliche Bezugs- und Steuerungseinheit zu betrachten. Angesichts der Annäherungen im Ministerrat mußte auch die EU-Kommission ihre praktische Veto- und Isolationsposition aufgeben und trug deshalb in der letzten Phase zu einem gemeinsamen Standpunkt bei.
3. Die Beratungen im EP zeigen, daß wenn auch ein Mitentscheidungsverfahren vorliegt, die konkreten Gestaltungsspielräume des EP von den Umweltbedingungen abhängen. Der im Ministerrat ausgehandelte Kompromiß wurde von

³³ Staaten, die keinen gesetzlichen Mindestlohn kennen, werden nicht zu einer Einführung gezwungen. Gleichwohl können sie die Einführung eines Mindestlohngesetzes auf die Richtlinie abstützen.

Teilnehmern der Beratungen wie auch von den Sozialpartnern als nicht mehr änderbar angesehen. Hätte das EP das Entscheidungsverfahren gemäß Art. 189b EGV voll ausgeschöpft, wäre die Richtlinie seinerzeit gescheitert. Da das EP immer wieder auf einen unausweichlichen Regelungsbedarf hingewiesen hatte, konnte und wollte es ein Scheitern des gesamten Vorhabens nicht provozieren.

Ob der gefundene Kompromiß die Entsendungspraxis verändern wird, bleibt abzuwarten. Auch die sektorielle Fokussierung auf den Bausektor erscheint mir problematisch. Nicht nur in der Baubranche ergeben sich soziale Probleme im Zuge der Transnationalisierung der Arbeitsverhältnisse. So ist ein gleichgelagertes Problem auch im Verkehrssektor und im Öffentlichen Dienst zu beobachten. Da greift die Flankierung durch die Richtlinie aber zunächst nicht.

Insgesamt zeigt der Entscheidungsprozeß, daß eine sozialpolitische Flankierung der wirtschaftlichen Integration erst über nationale Umwege und starken Handlungsdruck möglich ist. Schon die Diskussion um die Tragfähigkeit der Rechtsgrundlage der Richtlinie offenbart, daß die in den EG-Verträgen dominierende Betonung der Marktfreiheiten eine bedeutende Restriktion der sozialen Dimension der europäischen Integration darstellt. Sozialpolitische Regulierungen haben deshalb, wie oben ausgeführt, erhebliche Legitimationsprobleme.

Neben den rechtlichen Defiziten im Vertragswerk der EU sind aber gerade divergierende nationale Handlungslogiken gepaart mit politischen Vorstellungen einzelner Kommissionsmitglieder dafür verantwortlich gewesen, daß sich die weitere Ausgestaltung eines sozialen Europas über einen langen Zeitraum erstreckte, aber immerhin nicht unmöglich war.

8. Literatur

- Baumann, H. (1995): Von nationalstaatlichen zu europäischen Arbeits- und Sozialbeziehungen? Möglichkeiten und Grenzen der sozialen Dimension in Europa nach Maastricht: Das Beispiel der Bauwirtschaft. Basler Schriften zur europäischen Integration Nr. 11. Basel.
- Baumann, H. et al. (1996): Tarifverhandlungen im europäischen Baugewerbe – europäische Tarifverhandlungen? Manuskript. Zürich.
- Biagi, M. (1996): Fortune smiles on the Italian EU Presidency: talking half-seriously about the posted workers and parental leave directives. In: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 12: 97-109.
- Bispinck, R./Lecher, W. (Hg.) (1993): *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa*. Köln.
- Crombez, C. (1996): Legislative Procedures in the European Community. In: *British Journal of Political Science*, 26: 199-228.
- Däubler, W. (1993): Richtlinien zur Entsendung von Arbeitnehmern. Ein Mittel zur Abwehr von sozialem Dumping? In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 4: 370-374.
- Däubler, W. (1995): Ein Antidumping-Gesetz für die Bauwirtschaft. In: Köbele, B./Leuschner, G. (Hg.): *Dokumentation der Konferenz „Europäischer Arbeitsmarkt. Grenzenlos mobil?“*. Baden-Baden: 67-78.
- Earnshaw, D./Judge, D. (1995): Early days: the European Parliament, co-decision and the European Union legislative process post-Maastricht. In: *Journal of European Public Policy*, 2: 624-649.

- EFBH (1995): Berichterstattung an den Ad-hoc Ausschuß „Sozialdialog“, Sitzung des Exekutivausschusses am 19.10.95. Brüssel.
- EFBH (1996): Der gemeinsame Standpunkt über die Entsendungsrichtlinie. Ein vorläufiger Standpunkt. Brüssel.
- Eichenhofer, E. (1995): Posting of employed persons and labour conditions. Paper presented at the 2nd European Conference of Social Security in Europe. Kreta.
- Europäisches Gewerkschaftsinstitut (1994): Die europäischen Gewerkschaftsausschüsse und der soziale Dialog. Erfahrungen auf sektorieller Ebene und in multinationalen Unternehmen. Brüssel.
- Europäisches Parlament (1993): Zweiter Bericht des Ausschusses für soziale Angelegenheiten, Beschäftigung und Arbeitsumwelt über den Vorschlag der Kommission an den Rat für eine Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen vom 27.1.1993. Sitzungsdokument A3-0022/93. Straßburg.
- Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas (1996): Presse Information vom 18. Sept. 1996. Straßburg.
- FIEC (1991): Jahresbericht 1991. Brüssel.
- Fuchs, R. (1995): Ausländerbeschäftigung. Dargestellt unter besonderer Berücksichtigung ausländischer Subunternehmen in der Bauwirtschaft. Stuttgart.
- Garrett, G./Tsebelis, G. (1996): An institutional critique of intergovernmentalism. In: *International Organization*, 50: 269-299.
- Gerken, L. et al. (1995): Der Entwurf eines Arbeitnehmerentsendegesetzes (AEntG) in ökonomischer und rechtlicher Sicht. Walter-Eucken-Institut. Freiburg.
- Hanau, P./Heyer, J. (1993): Rechtliche Regelungen bei grenzüberschreitender Arbeitnehmerentsendung in der EG. In: *Die Mitbestimmung*, 39: 16-20.
- Hayes-Renshaw, F./Wallace, H. (1995): Executive power in the European Union: the functions and limits of the Council of Ministers. In: *Journal of European Public Policy*, 2: 559-582.
- Jacobi, O. (1995): Der Soziale Dialog in der Europäischen Union. In: Mesch, M. (Hg.): *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*. Wien: 257-287.
- Keller, B. (1993): Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive. 3. Aufl. München und Wien.
- Keller, B. (1996): Sozialdialoge als Instrument europäischer Arbeits- und Sozialpolitik?. In: *Zeitschrift Industrielle Beziehungen*, 3: 207-228.
- Keller, B./Henneberger, F. (1995): Europäische Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Verbandliche Organisation und Vermittlung von Interessen. In: *Zeitschrift Industrielle Beziehungen*, 2: 128-155.
- Koch, H. et al. (1996): *IPR und Rechtsvergleichung*. 2. Auflage. München.
- Köbele, B./Cremers, J. (Hg.) (1994): *Europäische Union: Arbeitnehmerentsendung im Baugewerbe*. Witterschlick und Bonn.
- Köbele, B./Leuschner, G. (Hg.) (1995): *Dokumentation der Konferenz „Europäischer Arbeitsmarkt. Grenzenlos mobil?“*. Baden-Baden.
- König, T. et al. (Hg.) (1996): *Das europäische Mehrebenensystem*. Frankfurt und New York.
- Konstanty, R./Zwingmann, B. (1996): Arbeitsschutzreform- Bleibt Deutschland Schlußlicht in Europa? In: *WSI-Mitteilungen*, 49: 65-70.
- Küchler, W. (1995): Zukunft des Bauarbeitsmarkts in der Europäischen Union und ihren Nachbarländern. In: Köbele, B./Leuschner, G. (Hg.): *Dokumentation der Konferenz „Europäischer Arbeitsmarkt. Grenzenlos mobil?“*. Baden-Baden: 41-52.

- Lepsius, M.R. (1991): Die Europäische Gemeinschaft: Rationalitätskriterien der Regimebildung. In: Zapf, W. (Hg.): Die Modernisierung moderner Gesellschaften. Verhandlungen des 25. Deutschen Soziologentages in Frankfurt a.M.. Frankfurt a.M.: 309-317.
- Lorenz, F. (1996): Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG); Gesetzestexte und Materialien. Baden-Baden.
- N.N. (1993): European employers' network. In: European Industrial Relations Review, 230: 3.
- Risse-Kappen, T. (1996): Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union. In: Journal of Common Market Studies, 34: 53-81.
- Rürup, B. (1995): Grenzenloser Bauarbeitsmarkt. In: Köbele, B./Leuschner, G. (Hg.) (1995): Dokumentation der Konferenz „Europäischer Arbeitsmarkt. Grenzenlos mobil?“. Baden-Baden: 59-66.
- Scharpf, F.W. (1993): Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik. MPIFG discussion paper 93/9. Köln.
- Schulte, B. (1995): Sozialpolitische Anforderungen aus der Europäisierung des Bauarbeitsmarktes. In: Köbele, B./Leuschner, G. (Hg.): Dokumentation der Konferenz „Europäischer Arbeitsmarkt. Grenzenlos mobil?“. Baden-Baden: 79-95.
- Schulz, O. (1996): Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik. Köln, Berlin, Bonn und München.
- Sörries, B. (1995): Die autonome Regelungskompetenz der europäischen Sozialpartner im Rahmen des Sozialen Dialogs. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Nahrungsmittel- und Bauindustrie. Verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit. Konstanz.
- Steck, B. (1994): Geplante Entsende-Richtlinie nach Maastricht ohne Rechtsgrundlage?. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 5: 140-142.
- Stöckl, I. (1986): Gewerkschaftsausschüsse in der EG. Die Entwicklung der transnationalen Organisation und Strategie der europäischen Fachgewerkschaften und ihre Möglichkeiten zur gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. Kehl, Straßburg, Arlington.
- Streck, W. (1995): Politikverflechtung und Entscheidungslücke: Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt. In: Bentele, K. et al. (Hg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf Festschrift zu seinem 60. Geburtstag. Frankfurt a.M. und New York: 101-128.
- Streck, W./Schmitter, P.C. (1981): The organization of business interests. A research design to study the association action of business in advanced industrial societies in Western Europe. Revised and extended version, IIM/LMP 81-13. Berlin.
- Traxler, F./Schmitter, P.C. (1995): Arbeitsbeziehungen und europäische Integration. In: Mesch, M. (Hg.): Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa. Wien: 231-255.
- UNICE (1995): UNICE Comments on the Proposal for a Directive on the Posting of Workers in the Framework of Provision of Services. Brüssel.
- ZDB (1995): Konjunkturinfo. Aktuelle Lage und Entwicklung im Bauhauptgewerbe, Ausgabe IV/95. Bonn.
- ZDB (1996): Analyse+Prognose '96. Bauwirtschaftlicher Bericht 1995/96, Schriftenreihe 43. Bonn.