

„(Multi Level-)Governance“ und Demokratie.

Eine kritische Analyse von „Multi Level Governance“ anhand des Entscheidungsprozesses zur EU-Arbeitszeitrichtlinie 2008.

1. Einleitung

Eine der grundlegenden Fragen in den Sozialwissenschaften war und ist die Frage, wie Menschen ihr Zusammenleben gemeinsam gestalten und regeln. Wie werden Entscheidungen getroffen, die die gesamte oder nur Teile der Gesellschaft betreffen? Wie stark sind die Mitglieder einer Gruppe bzw. der gesamten Gesellschaft in den Prozess der Entscheidungsfindung einbezogen? Wie nachhaltig sind daher die Ergebnisse dieser Entscheidungen?

Eine Entwicklung einer gesellschaftlichen Entscheidungsfindung war die Organisation in Nationalstaaten. Immer öfter wird jedoch durch eine starke internationale Verflechtung von einer „Marginalisierung“ der Nationalstaaten gesprochen oder auch davon, ob denn eine (nationale) Politik noch jene alleinigen Möglichkeiten besitzt, diese Entwicklungen zu lenken oder zu bestimmen kann. Oder gibt es nicht bereits AkteurInnen, die mit ihren Machtstrukturen abseits der staatlichen und politischen Machtstrukturen bereits mehr gesellschaftliche Macht besitzen?

Im 20. Jahrhundert haben sich für Entscheidungen von überregionaler und internationaler Bedeutung viele internationale Zusammenschlüsse gebildet, die es sich zum Ziel gesetzt haben, Entscheidungen von internationaler und/oder überregionaler Bedeutung zu treffen. Im Zusammenhang mit der Lösung von globalen Problemen sind in den letzten Jahren die so genannten „Governance“-Ansätze entstanden. „Governance“ zeichnet ein Bild von politischen Entscheidungsprozessen, die abseits von bisherigen Strukturen arbeiten sollen und staatliche Institutionen mit zivilgesellschaftlichen AkteurInnen zusammenbringen und Aushandlungsprozesse starten. „Aushandeln“ impliziert bereits, dass damit klassische hierarchische Strukturen in den Hintergrund treten. Damit soll gesichert werden, dass sich alle an einer Lösung beteiligen, die von allen Beteiligten nicht nur gleichberechtigt ausgehandelt, sondern dann im Sinne eines „großen Ganzen“ gemeinsam getragen werden.

Dieser Beitrag ist die Zusammenfassung meiner Diplomarbeit vom Juli 2011 mit dem Titel „Interessen(-politik) in Brüssel. Wie politische Interessen auf die Reform der EU-Arbeitszeitrichtlinie einwirken.“ Die Europäische Union wird unter anderem mit dem Konzept der „multi level governance“ erfasst. Anhand des praktischen Beispiels zum „policy making“ Prozess zur Revision der „EU Arbeitszeitrichtlinie“ untersuche ich das Modell der „multi level governance“ (MLG) kritisch: *Was wird mit MLG sehr gut erfasst? Welche Schwächen besitzt MLG?*

Am Schluss des Beitrages versuche ich einen Ausblick darauf zu geben, welche Ableitungen sich daraus ergeben und wie der „Demokratie-Gehalt“ von „Governance-Ansätzen“ zu bewerten ist. Außerdem soll kurz umrissen werden, wie eine „Demokratisierung“ von Entscheidungsprozessen in politischen Mehrebenensystemen wie der EU funktionieren kann.

2. Entstehung von „Governance“ und „Multi Level Governance“

2.1. Entstehung und Definition von „Governance“

Einen ersten Hinweis auf die Entstehung von Konzepten zu Governance gibt Arthur Benz (2004), der die Keimzelle des wissenschaftlichen Konzepts von Governance in der Wirtschaftswissenschaft der 1970er Jahre ansiedelt. Dort galt Governance als „Beschreibung von institutionellen Regelungen in Unternehmen (...), die der Verringerung der Transaktionskosten dienen“ (Benz 2004, S. 15). In dieser (betriebswirtschaftlichen) Sichtweise sticht bereits die Reduktion von Kosten, also eine stärkere Effizienz hervor. Durch die Neuregelung von institutionellen Zusammenhängen im Unternehmen sollen Kosten eingespart und damit die Effektivität erhöht werden. Diese Ansätze werden in der gegenwärtigen Literatur auch als „Corporate Governance“ zusammengefasst.

In der Politikwissenschaft tauchte der Governance-Begriff vor allem im Zusammenhang mit den Internationalen Beziehungen auf. Dort wurden als zentrale Merkmale vor allem das „Fehlen eindeutiger hierarchischer Über- und Unterordnung und klarer Abgrenzungen der Herrschaftsbereiche“ sowie eine „Mischung aus einseitiger Machtausübung und Kooperation“ (Benz 2004, S. 16) charakterisiert. Im Zusammenhang mit den Internationalen Beziehungen hat die Commission on Global Governance festgehalten, dass Governance beschreibt, wie „(...) öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln“ (CGG 1995). Die Einbeziehung von privaten Interessen oder Institutionen in gesellschaftliche Entscheidungsprozesse, die bisher durch öffentliche Institutionen geregelt wurden, war eine Neuerung gegenüber bisherigen staatszentrierten Vorstellungen.

Einen breiteren Überblick zur Entstehung von Governance-Konzepten gibt Bernhard Leubolt in seinem Artikel „On the different facets of the debate on Governance“ (Leubolt 2007), der die Entstehung von Governance in eine gesellschafts- und wirtschaftspolitische Entwicklung der letzten Jahrzehnte einbettet. Diese Umstände seien auch ein Grund dafür, wieso Governance just in den Jahren ab 1990 in wissenschaftlichen Kreisen dermaßen populär wurde: „theoretical concepts always emerge within specific historical circumstances“ (Leubolt 2007, S.4). Leubolt charakterisiert einen Wendepunkt in der Nachkriegszeit des 20. Jahrhunderts, der auch für die wissenschaftliche (Theorie-)Entwicklung prägend sein sollte. Bis tief in die 1970er Jahre prägte der „Fordismus“ die Politik mit einer Vorstellung eines starken Wohlfahrtsstaates, mit einer Lohnpolitik der steigenden Löhne und damit einhergehender Nachfragesteigerung – heute oft populär umschrieben mit dem Begriff des „Wirtschaftswunders“. Die politische Theorie war geprägt von „top-down approaches (...) centred on the national state“ (Leubolt 2007, S.6). Die wirtschaftlichen Kräfte waren dabei in die Gesellschaft eingebunden und hatten eine Entwicklungsfunktion für den Wohlstand der Gesellschaft.

Eine Wende stellten die ersten schweren Wirtschaftskrisen Ende der 1970er Jahre dar, die auch ein nachhaltiges Einbrechen des Wirtschaftswachstums mit sich brachten. Damit wurde auch die zentrale Stellung des Staates in Frage gestellt und eine neue Staatsvorstellung setzte sich durch, vor allem begleitet durch eine neue Rolle der Wirtschaftskräfte: „Between the 1970s and the 1980s a liberal mode of societal organisation started to emerge (...). The economy has been `disembedded` from society as market forces have been gaining strength“ (Leubolt 2007, S. 6). Ideologisch und wirtschaftspolitisch war der Nationalstaat nicht mehr der Dreh- und Angelpunkt politischer Macht bzw. von Gestaltungsmöglichkeiten. Die Entwicklung ging hin zu multinationalen Organisationen und Unternehmen – eine Deregulierung der Finanzmärkte beschleunigte diese Entwicklung und verstärkte den Einfluss von privaten AkteurInnen.

Die Bedeutung der Einbeziehung von privaten AkteurInnen in Prozesse der Entscheidungsfindung und der Steuerung von gesellschaftlichem Handeln ist der Wendepunkt beim Übergang von Government zu Governance. Ein echter „Übergang“ ist dabei nicht zu konstatieren, weil sich Governance-Prozesse parallel zu oder im Rahmen von Government bewegen. Nach wie vor sind Gesellschaften in Nationalstaaten organisiert und auch überregionale Zusammenschlüsse von Nationalstaaten sind durch Entscheidungen von nationalstaatlichen Regierungen zustande gekommen. Dementsprechend stehen Governance Prozesse in einem direkten Zusammenhang zu „government“.

Eine Gegenüberstellung der zentralen Merkmale bringt die Unterschiede von Governance und Government auf den Punkt (nach Benz 2004, S.19):

Government	Governance
<ul style="list-style-type: none"> - Staat als Institution, die sich von Markt und Gesellschaft unterscheidet - Regelung von Konflikten u.a. im Verfahren der Mehrheitsdemokratie, Entscheidung von Gerichten/Exekutive/Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> - Staat, Markt, soziale Netzwerke und Gemeinschaften als institutionelle Regelungsmechanismen in variablen Kombinationen; - Steuerungs- und Koordinationsfunktion dieser institutionellen Strukturen (Staat) - Ziel ist die Einigung unter allen betroffenen AkteurInnen (Kompromiss, Tauschgeschäft)

Government stellt also den Staat in den Mittelpunkt, auch als Unterscheidungsmerkmal zu „Markt und Gesellschaft“. Öffentliche Institutionen regeln Konflikte und gesellschaftliche Angelegenheiten. Governance hingegen verbindet jene gesellschaftlichen Teilsysteme, von denen „government“ den Staat bewusst abtrennt bzw. den Staat über „Markt“ und Gesellschaft stellt. Ziel von Governance ist eine Einigung unter den gesellschaftlichen AkteurInnen. Der Staat ist dabei keine ordnende Instanz mehr im Sinne eines „top-down“-Zuganges, sondern vielmehr eine Koordinierungsstelle dieses Aushandlungsprozesses der einbezogenen AkteurInnen. Damit verändert sich Staatlichkeit auch selbst.

2.2. Definition „Multi Level Governance“

Als „UrheberInnen“ der Multi Level Governance gelten in diesem Forschungszusammenhang Gary Marks und Liesbet Hooghe. Durch eine intensive Auseinandersetzung mit dem europäischen politischen System und seinen Funktionsweisen hat sich der Begriff der Multi Level Governance gebildet: „Two developments have been decisive in creating multi-level Governance in Europe over the past half century. European integration has shifted authority in several key areas of policy making from national states up to European-level institutions. Regionalization in several European countries, including the most populous ones, has shifted political authority from the national level down to subnational levels of government“ (Hooghe/Marks 2001, Preface). Zu Beginn stand eine Analyse von Gary Marks zur europäischen Struktur- und Regionalpolitik, mit der er die Entscheidungsstruktur und den Entscheidungsprozess in der Europäischen Union untersuchte. Aus dieser Analyse heraus wurde induktiv der MLG-Ansatz von Gary Marks und seiner Kollegin Liesbeth Hooghe entwickelt (Knodt/Hüttmann 2004).

Zentrale Prämissen und Merkmale von Multi Level Governance wurden in den ersten Arbeiten von Marks/Hooghe wie folgt ausgearbeitet:

- a) *Die Kompetenzen zur Entscheidungsfindung sind auf „verschiedenste Ebenen verteilt und werden von mehreren Akteuren ausgeübt“ (Knodt/Hüttmann 2004)*

Eine Übersetzung des Begriffs Multi Level Governance bringt den Ausdruck „Mehrebenen-Regieren“ zum Vorschein. Dabei bedeutet „Ebenen“ aber keineswegs automatisch eine hierarchische Einteilung, sondern vielmehr, dass „Organisationseinheiten für größere oder kleinere Gebiete zuständig sind“ (Benz 2004, S. 126). Das Konzept des Mehrebenensystems geht davon aus, dass die Organisationseinheiten primär nach Territorien aufgeteilt sind. Vor allem im Konzept des modernen Staates sind Organisationsstrukturen nach wie vor primär nach territorialen Aspekten gegliedert und weniger nach Funktionen oder Politikfeldern (Benz 2004). Hooghe und Marks halten in diesem Zusammenhang fest, dass es der große Vorteil von Governance sei, dass es auf unterschiedlichen scales (räumlichen/territorialen Dimensionen) funktioniere und das beinhaltet auch, dass Politiken oft unterschiedliche Reichweiten haben (Hooghe/Marks, S. 16).

- b) *Zwischen den Ebenen bestehen Interdependenzen, die eine klare Trennung der Entscheidungsebenen nicht zulassen („interconnected“).*

Die Zuständigkeiten und Verantwortungen von Politik oder Verwaltungsstrukturen sind also nach territorialen Ebenen aufgeteilt. Den Charakter eines Mehrebenensystems nimmt diese Struktur dann an, wenn diese Ebenen miteinander verbunden sind und sich auch aufeinander beziehen. „Mehrebenensysteme der Politik entstehen, wenn zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, jedoch die Aufgaben interdependent sind, wenn also Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen“ (Benz 2004, S. 127). Eine klare Trennung zwischen nationalen und supranationalen Entscheidungsebenen gibt es demnach nicht. Das interessierende Feld von Multi Level Governance ist nun also, wie diese Ebenen miteinander verbunden sind, welche Wechselwirkungen zwischen den Ebenen es im Entscheidungsprozess gibt und welche Auswirkungen die intraorganisationalen Regeln der einzelnen Ebenen auf die Entscheidungsfindung haben.

- c) *MLG ist gekennzeichnet durch das „Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure (Regierungen/Verwaltungen, Verbände, Experten)“ (Benz 2004, S. 135).*

Entsprechend den allgemeinen Governance-Konzepten ist auch bei MLG die Einbeziehung von privaten AkteurInnen in die Entscheidungsfindung zentral. Durch das Zusammenspiel von unterschiedlichen Ebenen und privaten sowie öffentlichen AkteurInnen ergibt sich auch eine Vielzahl von Problemstellungen, die weiter unten behandelt werden. Im europäischen Kontext ist dabei zu beobachten, dass sich staatliche Aufgaben immer stärker von den Nationalstaaten zur supranationalen Ebene (in diesem Fall die Europäische Union) sowie zur regionalen/lokalen Ebene verlagern. Das bringt einen „signifikanten Verlust“ (Knodt/Hüttmann 2004) für die nationalstaatlichen Regierungen mit sich. Vor allem auch deshalb weil – nach den Prämissen des MLG Ansatzes – die EU-Institutionen als eigenständige AkteurInnen agieren.

d) MLG ist gekennzeichnet durch „institutionalisierte Regelsysteme innerhalb von Ebenen, in denen die Akteure der MLG handeln (insbesondere Festlegung von Vetorechten, Parteienwettbewerb, Verhandlungen, exit-Möglichkeiten von Mitgliedern)“ (Benz 2004, S.135)

Aus dem Zusammenspiel von unterschiedlichen Ebenen ergeben sich auch spezielle Konfliktfelder in der Entscheidungsfindung. Ein Grundproblem besteht dabei, dass Änderungen, die von der Politik beschlossen werden, dabei immer zwischen den Ebenen erfolgen. Die Zustimmung (oder Ablehnung) erfolgt allerdings innerhalb der Ebenen. Damit besteht ein zentrales Konfliktfeld zwischen „intragouvernementalen Regeln“ und „intergouvernementalen Regeln“; damit können intraorganisatorische Regeln die intergouvernementale Politik behindern. Dies vor allem deshalb, weil ein Großteil der AkteurInnen innerhalb ihrer Ebenen an bestimmte Regeln gebunden sind: die Regierungen an die Regeln des demokratischen Regierungssystems (inkl. Beschlussnotwendigkeiten, Parteienwettbewerb usw.), Fachverwaltungen an die Politik der zuständigen Ministerien oder Behörden, VerbandsvertreterInnen an ihre Gremien und die Mitglieder. ExpertInnen sind im Regelfall unabhängiger und spielen gerade deshalb häufig eine entscheidende Rolle (Benz 2004).

e) „Die Art der Kopplung zwischen den internen und externen Regelsystemen (lose oder eng), entscheidet darüber, wie stark maßgebliche Akteure an jeweilige Regelsysteme gebunden sind“ (Benz 2004, S. 135)

Je stärker AkteurInnen in Verhandlungsprozessen an Regelsysteme gebunden sind umso weniger Verhandlungsspielraum ergibt sich in der Entscheidungsfindung. Eine geringe Flexibilität kann dadurch die Effizienz einer Verhandlung negativ beeinflussen. Ist die

Kopplung hingegen lose, sind Wechselwirkungen und dementsprechende Störungen eher gering (Benz 2004).

3. Entscheidungsprozess, Forschungsfragen

Als Grundlage meiner empirischen Analyse dient mir das Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union zur „Arbeitszeitrichtlinie“, die Richtlinie 1993/88/EG bzw. 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung. Zeitlich eingegrenzt ist meine Untersuchung von den Diskussionen rund um den Vorschlag der EU-Kommission zur Richtlinie 2003 und 2004 bis zum Abschluss des formellen Gesetzgebungsverfahrens mit dem Vermittlungsausschuss im April 2009.

Die nachfolgenden drei zentralen Forschungsfragen, die auch einen zeitlichen Ablauf betreffen, wurden mit meiner Analyse beantwortet. Die erste Forschungsfrage beschäftigt sich vor allem mit der Phase der „policy initiation“, also dem Zustandekommen der Arbeitszeitrichtlinie. Die zweite Forschungsfrage beleuchtet den Gesetzgebungsprozess, also die Phase des „decision making“. Die dritte Forschungsfrage blickt auf den gesamten „policy making“ Prozess und hinterfragt dabei die Systemstruktur der Europäischen Union.

1. War der Vorschlag zur Neufassung der EU Arbeitszeitrichtlinie ein Ergebnis informeller Einflüsse?

Durch das Initiativrecht besitzt die EU Kommission das Vorschlagsrecht für politische Themenfelder. Sie ist dadurch die wichtigste Anlaufstelle für Interessensgruppen und deren Lobbying-Tätigkeiten. Bestand also auch bei der Erarbeitung des Vorschlags zur Arbeitszeitrichtlinie ein informelles Netzwerk der Kommission mit ExpertInnen, InteressensvertreterInnen und Lobbying-Tätigkeiten?

2. Gab es beim Gesetzgebungsverfahren zur Arbeitszeitrichtlinie eine Bevorzugung von Interessenslagen einzelner Interessensgruppen auf europäischer Ebene?

Die Europäische Union ist durch ihre Systemstruktur sehr offen für die Einbeziehung von nicht-staatlichen AkteurInnen in Entscheidungsprozessen. Der Annahme von Governance-Konzepten folgend werden Entscheidungsprozesse und Angelegenheiten von privaten und öffentlichen AkteurInnen gemeinsam geregelt, es fehlt eine eindeutige Hierarchie. Anhand des Beispiels der Arbeitszeitrichtlinie soll überprüft werden, ob beide Interessensgruppen – also ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen – die gleichen formellen und informellen Möglichkeiten hatten, ihre Interessen einzubringen. Weiters untersuche ich, ob die Form des formellen oder informellen Entscheidungsprozesses die Anliegen einer Interessensgruppe

bevorzugt.

3. Begünstigt die Systemstruktur der Europäischen Union bestimmte Interessensgruppen?

Die Beantwortung dieser Frage soll einen Überblick darüber geben, welche Interessensgruppen im „policy making“ Prozess welche Einflussmöglichkeiten nutzen. Anhand des Verlaufs des Entscheidungsprozesses soll beurteilt werden, ob die informellen Möglichkeiten einen gleichwertigen Einfluss auf den Entscheidungsprozess haben. Reflektiert wird dabei auch die Stellung der einzelnen Institutionen im Gesetzgebungsverfahren und das gesetzgeberische Gewicht, das jede Institution im Entscheidungsverfahren hat. Also: gibt es EU Institutionen, die eine größere politische und rechtliche Bedeutung für die Gesetzgebung der EU besitzen und haben bestimmte Interessensgruppen einen besseren Zugang zu diesen als andere und aufgrund welcher Faktoren? Und hat das auch eine Auswirkung auf das Ergebnis des „policy making“?

Analysemodell zur empirischen Untersuchung

Als Analysemodell für meine empirische Untersuchung dient mir das Modell von Marks/Hooghe zum „policy making“ der Europäischen Union (Marks/Hooghe 2001, S. 12ff). Marks/Hooghe teilen den Entscheidungsprozess der EU in vier Phasen (ebd.):

- a) Policy Initiation
- b) Decision making
- c) Implementation
- d) Adjudication

Diese Einteilung berücksichtigt auch die unterschiedliche Relevanz der EU-Institutionen im „policy making“-Prozess. So ist bei der „policy initiation“ die Europäische Kommission durch ihr Initiativrecht eine bestimmende Institution. Marks/Hooghe bezeichnen sie sogar als „think tank for new policies“ (Marks/Hooghe 2011, S. 12). Gleichzeitig halten sie aber auch fest, dass nur ein geringer Anteil der Politikinhalt von der Kommission alleine vorgeschlagen wird. Viele Inhalte leiten sich aus internationalen Verpflichtungen oder der Umsetzung bestehenden Rechts ab oder es werden Forderungen der anderen EU-Institutionen, von Mitgliedsstaaten oder Interessensgruppen bearbeitet. Die EU-Arbeitszeitrichtlinie betrifft den sozialpolitischen Bereich, in dem vorgeschrieben ist, dass in dieser Phase der „policy initiation“ die Sozialpartner, also Gewerkschaften und ArbeitgeberInnenInnenverbände einzubinden sind. Mehr dazu findet sich im Abschnitt 4.4.1. zu den rechtlichen Rahmenbedingungen.

Die Phase des „decision making“ bezeichnet die formelle Gesetzgebung in der Europäischen Union. Dabei sind wiederum das Europäische Parlament und der Rat durch das Mitentscheidungsverfahren in die meisten Themen eingebunden.

Bei der „implementation“ geht es um die Umsetzung der in der vorigen Phase beschlossenen Gesetze. Eine Richtlinie der EU – wie es bei der Arbeitszeitrichtlinie der Fall ist – legt eine Untergrenze von rechtlichen Anforderungen für die Mitgliedsstaaten dar. In dieser Phase geht es dann also vor allem um die Umsetzung der Vorgaben in den Mitgliedsstaaten selbst.

Den Abschluss des europäischen „policy making“ bildet die „adjudication“, in der vor allem der Europäische Gerichtshof eine entscheidende Rolle spielt. Der Gerichtshof achtet darauf, dass die beschlossenen europäischen Gesetze auch in den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden. Das Gemeinschaftsrecht hat Vorrang gegenüber dem nationalen Recht, der Europäische Gerichtshof besitzt dabei eine „authoritative guidance (...) in cases involving Community law“ (Marks/Hooghe 2001, S. 26).

Beim Entscheidungsprozess zur EU-Arbeitszeitrichtlinie zwischen 2003 und 2009 sind nur die ersten beiden Phasen der „policy initiation“ und des „decision making“ relevant. Durch die nicht erfolgte Einigung von Parlament, Rat und Kommission wurde das Gesetzgebungsverfahren mit dem Scheitern des Vermittlungsausschusses im April 2009 beendet und der Rechtsakt war damit nicht erlassen. Es kam also nicht zu den Phasen der „implementation“ und „adjudication“.

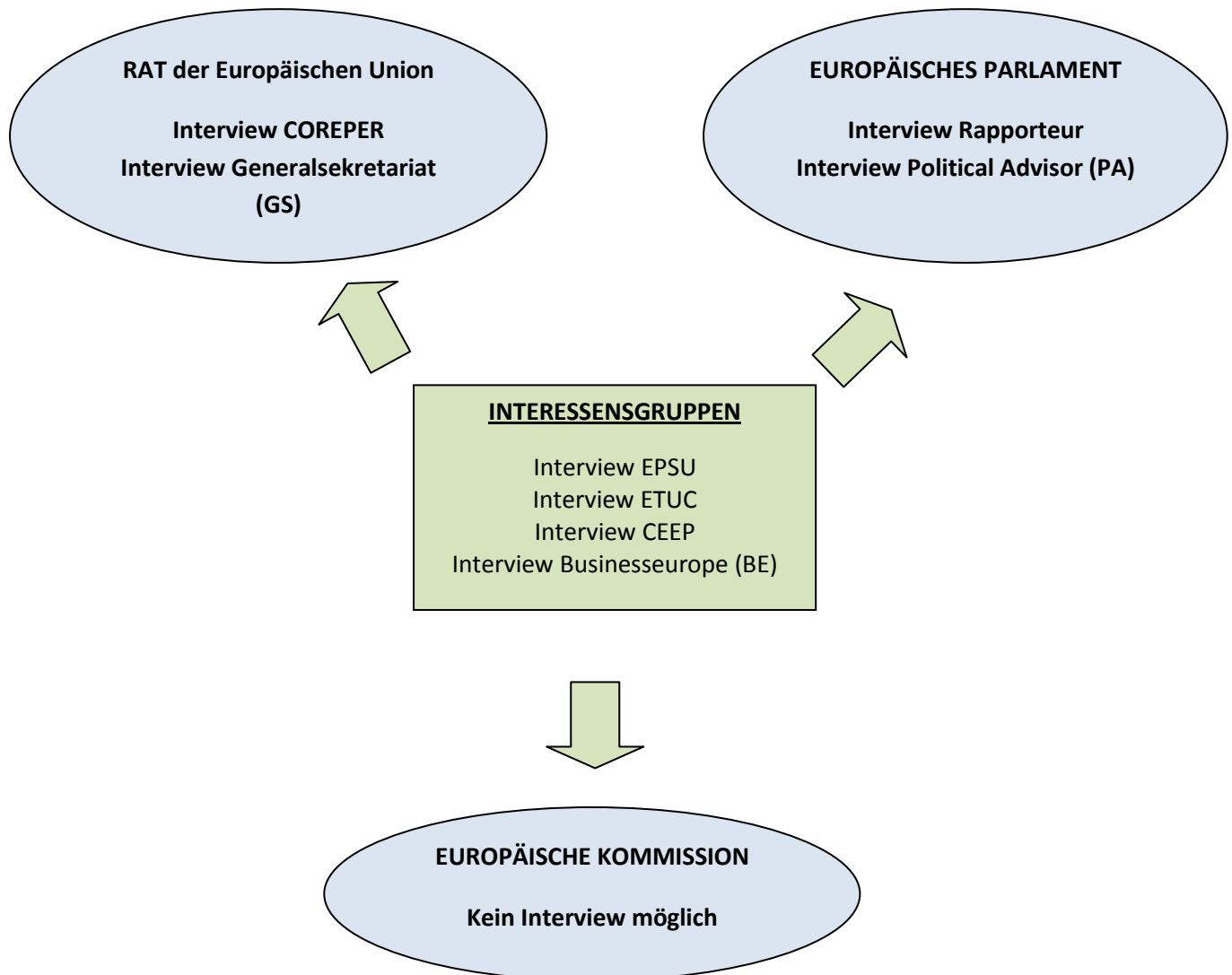
Die beiden Phasen von „policy initiation“ und „decision making“ legen den zeitlichen Ablauf des „policy making“ in der Europäischen Union fest und sind also durch Beratungen im Vorfeld (policy initiation) und durch das formelle Gesetzgebungsverfahren (decision making), gekennzeichnet. Für jede dieser beiden Phasen ergeben sich anhand der oben genannten 3 zentralen Forschungsfragen folgende interessierende Fragen:

Empirische Grundlage der Untersuchung

Als Grundlage meiner empirischen Analyse dienen mir ExpertInneninterviews mit VertreterInnen von Organisationen, die im „policy making“-Prozess zur Arbeitszeitrichtlinie direkt involviert waren. Zusätzlich beziehe ich schriftliche Unterlagen der beteiligten EU-Institutionen und zivilgesellschaftlicher Organisationen in die Analyse mit ein.

Für die Interviews habe ich GesprächspartnerInnen der wichtigsten AkteurInnen im „policy making“ Prozess ausgewählt. Ziel war es, zumindest eine Person der wichtigsten AkteurInnen zu interviewen. Die Interviews wurden zwischen 5. und 19. Februar 2011 in

Brüssel durchgeführt. Im Folgenden eine schematische Darstellung der AkteurInnen und eine Übersicht der InterviewpartnerInnen:



In die Auswertung ebenfalls mit einbezogen wurden schriftliche Unterlagen, die über Online-Recherchen und Recherchen bei EU-Institutionen und Organisationen verfügbar waren. Einen deutlichen Schwerpunkt stellten Gesetzestexte und Kommunikationsberichte der EU-Institutionen untereinander dar, die in einem Gesetzgebungsverfahren vorgeschrieben sind. Darüber hinaus habe ich auch wissenschaftliche Studien zur Situation des europäischen Arbeitsmarktes recherchiert, die die EU-Kommission für ihre Entscheidungen in der Phase der „policy initiation“ in Auftrag gegeben hat.

Darüber hinaus waren es vor allem Unterlagen der Gewerkschaften und ArbeitgeberInnenInnenverbände, die für die Auswertung interessant waren. Es waren dies

vor allem Positionspapiere der einzelnen Verbände, sowie Dokumente zur Öffentlichkeitsarbeit oder sonstige dokumentierte öffentliche Aktivitäten.

4. Resümee zu den Forschungsfragen

Forschungsfrage 1: War der Vorschlag zur Neufassung der EU-Arbeitszeitrichtlinie ein Ergebnis informeller Einflüsse?

Die Kommission ist jene Institution in der Europäischen Union, die die politische Agenda vorgibt. Zu ihren Kompetenzen zählen neben der Verantwortung für die Umsetzung der vereinbarten Verträge vor allem die Initiierung von politischen Themen und damit zusammenhängend auch das Vorschlagsrecht für Gesetze (Schmidt 2001). Die Kommission ist kein direkt gewähltes Organ, das sich einem Parlament oder anderen Gremien stellen muss, sondern kann nur durch das Parlament bei der Ernennung verhindert werden. Damit hat die Kommission eine Sonderstellung, die sie zum Ziel von Beeinflussungsversuchen unterschiedlichster Gruppen macht. Vor allem auch deshalb, weil die Kommission mit ihren beschränkten Ressourcen auf Wissen angewiesen ist: *„With limited resources within their own institution addressees can come to rely heavily on information provided by outside sources in order to make informed decisions“* (Karr 2007, S. 72). Diese Vorschläge werden nach immer ähnlichen Abläufen aufgebaut, indem mit Berichten, Grün- und Weißbüchern bereits inhaltliche Vorschläge bearbeitet werden noch bevor offizielle Gesetzgebungsverfahren zur Einbindung der EU Institutionen oder der Sozialpartner gestartet sind. Damit werden bereits „transeuropäische Koalitionen zur Unterstützung bestimmter Politikkonzepte und Integrationsschritte geschmiedet“ (Tömmel 2001). Auch im Falle der Arbeitszeitrichtlinie wurde diese Form der „policy initiation“ eingehalten, wie sich aus der Tabelle im Abschnitt 5.1. ablesen lässt. Sowohl wissenschaftliche Studien als auch darauf folgende „White“ und „Green Papers“ wurden veröffentlicht. Das Zustandekommen dieser Berichte und mögliche Beeinflussungen ließen sich mit den vorliegenden Materialien und den Antworten der InterviewpartnerInnen allerdings nicht mehr rekonstruieren.

Bei der grundsätzlichen Charakterisierung von Beeinflussungsversuchen unterscheidet ich zwischen zwei Gruppen: Lobbies und Interessensgruppen.

Als Lobby wird eine Gruppe bezeichnet *„that focuses its efforts on influencing government officials and institutions in their interests without aiming at taking over direct government responsibilities through participation in elections“* (Karr 2007, S. 57). Lobbies bestehen also neben demokratisch gewählten Strukturen und verfolgen ihr Eigeninteresse sehr direkt. Häufig sind es große Unternehmen, die ihre wirtschaftlichen Interessen und Erleichterungen für ihr unternehmerisches Handeln gesichert wissen wollen. Diese Lobbies haben natürlich die Möglichkeit, mit direktem Kontakt zur Kommission auch ihre Interessen einzubringen. Die

Kommission bietet neben dem persönlichen Kontakt üblicherweise auch die Formierung von „expert groups“ an, mit denen inhaltliche Vorschläge für die Kommission aufbereitet werden. Darüber hinaus sind Lobbies in Netzwerken um die EU Institutionen organisiert (Tömmel 2001).

Davon grenze ich die Interessensgruppen ab: „An interest group is by definition a sub-group of society voluntarily organized behind a special interest, and while the manner in which they interact with society as a whole is or should be democratically regulated, they rest internally free to choose an organizational form and processes of decision-making best suited to the achievement of their interests“ (Karr 2007, S.62). Im Falle der Arbeitszeitrichtlinie charakterisiere ich die Gewerkschaften und auch die ArbeitgeberInnenverbände als Interessensgruppen, da sie sich aus den gesellschaftlichen Strukturen heraus organisieren und als europäische Dachverbände auch für eine breite Zielgruppe ihrer Mitglieder sprechen. Zudem werden die VertreterInnen der Gewerkschaften und ArbeitgeberInnenverbände auch formell gewählt, sie sind damit von ihren Mitgliedern auf breiter Ebene demokratisch legitimiert. Einen Vorteil bringt auch die Organisierung auf europäischer Ebene, die dazu führt, dass sich die europäischen Verbände vor allem in der Phase der „policy initiation“ einbringen, während sich nationale Verbände dann in der Umsetzung von Gesetzen engagieren (Eising 2004).

Nach der empirischen Analyse kann ich meine Ausgangsannahme eines starken Einflusses von informellen Netzwerken von Lobby-Gruppen bei der Agendagestaltung zur Arbeitszeitrichtlinie nicht bestätigen. Es bestanden bei der Politikformulierung keine „expert groups“ oder andere informelle Netzwerke, mit denen Lobbies die Möglichkeit gehabt hätten, die Arbeitszeitrichtlinie zu beeinflussen. Weder hat die Recherche im Online-Register von Expert Groups der Europäischen Kommission ein Ergebnis gebracht, noch bestätigen die InterviewpartnerInnen diese Annahme.

Für die Gestaltung des Kommissionsvorschlages lassen sich allerdings vier andere wesentliche Einflussfaktoren feststellen: Bestimmungen zur Revision in der Arbeitszeitrichtlinie selbst, Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, Einfluss der Europäischen SozialpartnerInnen sowie Aktivitäten des Europäischen Parlaments.

Die Arbeitszeitrichtlinie wurde im Jahr 1993 geschaffen, um die unterschiedlichen mitgliedsstaatlichen Bestimmungen zur Arbeitszeit zu vereinheitlichen. Neben einigen Ausnahmeregelungen (z.B. für Großbritannien das „opt-out“) waren in der Richtlinie selbst auch zwei Bestimmungen zu finden, die eine Überprüfung bestimmter Passagen bis zum Jahr 2003 festschrieben. Dies kann also als Mitgrund dafür gesehen werden, dass die gesamte Arbeitszeitrichtlinie im Jahr 2003 wieder zur Diskussion stand. Das bestätigen der Vertreter der Europäischen Gewerkschaft sowie des Parlaments in den Interviews.

Darüber hinaus hat der Europäische Gerichtshof in zwei Entscheidungen 2000 und 2003 festgestellt, dass die in der Richtlinie geregelten Bestimmungen zur Arbeitszeit und zu Ruhensbestimmungen in den zwei Fällen nicht ausreichten und genauer bestimmt werden müssen. Damit war mit dem Urteil auch festgehalten, dass sich die Mitgliedsstaaten und die Kommission dafür eine neue Regelung suchen müssen, um diesen Entscheidungen Rechnung zu tragen.

Genau in dieser Zeit wurde auch das Europäische Parlament aktiv, da die Kommission nach Meinung des Parlaments zu lange mit der Erarbeitung einer revidierten Richtlinie zuwartete. Der dafür zuständige Parlamentsausschuss erarbeitete ab September 2003 einen „initiative report“, der im Parlament beschlossen wurde und die Kommission aufforderte, bei der Neufassung der Arbeitszeitrichtlinie aktiv zu werden und einen Vorschlag zu erarbeiten.

In der Gestaltung der Arbeitszeitrichtlinie waren die Europäischen Sozialpartner, also Gewerkschaftsverbände und ArbeitgeberInnenverbände die Organisationen, die am stärksten eingebunden waren und versucht haben, ihren Einfluss auszuüben. Als erste wurden die ArbeitgeberInnen aktiv, indem sich CEEP bereits am 14. Oktober 2003 mit einem Brief an die Kommission wandte und ihre Forderungen präsentierte. Die Einbindung der Sozialpartner ist im Falle von arbeits- und sozialrechtlichen Fragen durch den „Sozialen Dialog“ festgeschrieben. Dennoch waren bereits vor und neben diesen formellen Möglichkeiten die informellen Einflüsse festzustellen. Vor allem die ArbeitgeberInnenverbände gaben an, in einem ständigen Austausch mit der Kommission gewesen zu sein und dabei auch ihre Vorstellungen zur Arbeitszeitrichtlinie eingebracht zu haben. Die Gewerkschaften haben ebenfalls mit direkten Kontakten zu KommissionsbeamtInnen versucht, ihre Forderungen einzubringen. Interessant ist dabei, dass die ArbeitgeberInnenverbände angaben, vor allem auch mit dem Generalsekretär der zuständigen Kommissionsabteilung Kontakt gehabt zu haben. Die Gewerkschaften hingegen sprechen dabei eher von den zuständigen MitarbeiterInnen und BeamtInnen, was auf eine niedrigere Ebene hindeutet. Die Gewerkschaft gibt außerdem an, dass es merkbare Unterschiede gegeben hat, wie die Sozialpartner mit der Kommission in Kontakt treten konnten. So war nach Angaben der Gewerkschaft bereits die Fragestellung zum „Sozialen Dialog“ so gestellt, dass es auf Beeinflussungen der ArbeitgeberInnen hindeutete (Interview EPSU). Wie unterschiedlich die Möglichkeiten der Interessensgruppen für den Zugang zu den EU Institutionen sind, beschreibe ich in den beiden folgenden Forschungsfragen noch genauer.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Anlass für die Neufassung der Arbeitszeitrichtlinie von formellen Bestimmungen in der Richtlinie und formellen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshof gegeben war und kein informelles Netzwerk von Lobbies eine Neufassung erzwungen hat. Der inhaltliche Vorschlag der Kommission

wurde allerdings durch informelle Beeinflussungen der Sozialpartner gestaltet, vor allem nachdem die rechtlich vorgesehene Möglichkeit des „Sozialen Dialogs“ gescheitert ist.

6.1. Forschungsfrage 2: Gab es beim Gesetzgebungsverfahren zur Arbeitszeitrichtlinie eine Bevorzugung von Interessenslagen einzelner Interessensgruppen auf europäischer Ebene?

Governance und Multi Level Governance gehen davon aus, dass durch ein gleichberechtigtes Aushandeln von privaten und staatlichen AkteurInnen gemeinsam getragene und dadurch „effiziente“ Lösungen erarbeitet werden. Umgelegt auf das „policy making“ der Arbeitszeitrichtlinie würde dies ein gleichberechtigtes Verhandeln von Positionen der AkteurInnen – also EU-Institutionen, Gewerkschaften und ArbeitgeberInnenInnen – bedeuten, sowie dass dieses gemeinsame Ergebnis von allen AkteurInnen getragen wird.

Diese Frage beantworte ich anhand des Vergleichs der Zugangsmöglichkeiten der Interessensgruppen zu den einzelnen Institutionen sowie anhand der verwendeten Formen, wie die Interessensgruppen ihre Positionen in die Diskussion einbrachten und mobilisierten.

Sowohl Gewerkschaften als auch ArbeitgeberInnen haben versucht, ihre Positionen und Interessen gegenüber der Kommission zu präsentieren und im Gesetzesvorschlag zu verankern. In der Einschätzung darüber, welchen Niederschlag die eigenen Interessen gefunden haben, divergieren die Aussagen zwischen Gewerkschaft und ArbeitgeberInnen. So hält vor allem die Gewerkschaft fest, dass bereits die Fragestellung zum eigentlich gleichberechtigten „Sozialen Dialog“ einseitig gewesen sei, indem sie den inhaltlichen Zielen der ArbeitgeberInnen in die Hände spielte und die Themen, die die Gewerkschaft im „Sozialen Dialog“ diskutieren wollte, nicht als Diskussionsthema anerkannte (Interview EPSU). Über den gesamten Prozess hinweg fühlte sich die Gewerkschaft von der Kommission nicht in dem Maße gehört und eingebunden, wie es aus ihrer Sicht den ArbeitgeberInnen-VertreterInnen ermöglicht wurde. Zudem musste man selbst auf die Kommission zugehen und es wurde vonseiten der Kommission – ausgenommen die formellen Einladungen zum „Sozialen Dialog“ – kein Versuch unternommen, auf die Gewerkschaften zuzugehen. Im Unterschied dazu geben die ArbeitgeberInnen an, dass der wichtigste Partner während des gesamten „policy making“ Prozesses die Kommission war. Es wurde in den Interviews betont, dass es auch abseits der Diskussion zur Arbeitszeitrichtlinie einen ständigen und sehr guten Austausch und Kontakt mit der Kommission zu vielen Politikfeldern gibt. Im Fall der Arbeitszeitrichtlinie gab es ebenfalls laufend Gespräche mit den Verantwortlichen in der Kommission und man wusste die eigenen Positionen in der Kommission sehr gut vertreten. Daraus lässt sich ableiten, dass das Scheitern der Verhandlungen im „Sozialen Dialog“ und die damit gesteigerte Bedeutung der Kommission für den Inhalt des Kommissionsvorschlages zur Arbeitszeitrichtlinie den

politischen Interessen und Zielen der ArbeitgeberInnen nutzte. Das vor allem deshalb, weil die Kommission in der Agenda-Gestaltung die Hauptverantwortung trägt und das dabei erarbeitete Ergebnis bereits durch den Kommissionsvorschlag entscheidend beeinflusst wird. Da die Zugangsmöglichkeiten zur Kommission zwischen ArbeitgeberInnen und Gewerkschaft zugunsten der ArbeitgeberInnen gelagert sind, legt das nahe, dass auch die letztendlich verhandelten Ergebnisse eher den Zielen der ArbeitgeberInnen entsprechen.

Das Europäische Parlament gilt bei allen Gesetzgebungsverfahren als jene Institution, die für Lobbies und Interessensgruppen am einfachsten zu erreichen ist. Dies aber vor allem als Vehikel, um im Zusammenspiel der EU-Institutionen über diesen Umweg den Druck auf die Kommission und den Rat erhöhen zu können (vgl. Karr 2007). Im Parlament selbst sind „committee chairs and rapporteurs are key, the latter being responsible for preparing a report and proposing amendments for plenary decision“ (Karr 2007, S. 157); aber auch die Abgeordneten zum Europäischen Parlament: „The MEP’s are by far the most important targets within the EP structure for lobbyists“ (ebd.). Dementsprechend haben sowohl Gewerkschaften als auch ArbeitgeberInnen Kontakt mit dem Europäischen Parlament, dem Berichterstatter im Ausschuss, den Fraktionen und einzelnen Abgeordneten aufgenommen.

Unterschiede zwischen den beiden Interessensgruppen gibt es zum einen, welche politischen Fraktionen erreicht wurden. Die Gewerkschaften hatten den intensivsten Kontakt zur Sozialdemokratischen sowie zur Grünen Fraktion. Die ArbeitgeberInnen hingegen hatten vor allem mit der konservativen Fraktion der EPP und mit der liberalen ALDE Fraktion zu tun. Der Berichterstatter im Ausschuss gehörte der Sozialdemokratischen Fraktion an und war vor allem für die Gewerkschaften ein verlässlicher Partner, während die ArbeitgeberInnen selbst angaben, keine Möglichkeit zur Beeinflussung gefunden zu haben. Deswegen besteht auch eine sehr unterschiedliche Einschätzung, wie hilfreich das Parlament in der Erreichung der eigenen Ziele war. Für die Gewerkschaften war das Parlament der wichtigste Partner im „policy making“ Prozess und es gab einen sehr intensiven Austausch nicht nur bei der inhaltlichen Beratung sondern auch bei unterschiedlichen Aktionsformen. Die ArbeitgeberInnen hingegen betrachteten das Parlament als Hindernis für ihre eigenen Interessen und zogen sich deshalb auch rasch aus dem direkten Lobbying von Parlamentsmitgliedern zurück.

Der Rat und die Mitgliedsstaaten waren auf europäischer Ebene für beide Interessensgruppen sehr schwer zu erreichen. Beide versuchten, ihre Interessen vor allem auf mitgliedsstaatlicher Ebene über die eigenen Mitgliedsorganisationen einzubringen. Der Rat ist jene EU Institution, die sich am stärksten von Einflüssen abschottet: „Compared to the Commission and the EP the Council is fairly closed to direct access. It is lobbied via national channels, national government officials in the capitals, but also in Brussels“ (Karr 2007, S. 158). Den Rat klassifizieren die ArbeitgeberInnen als Unterstützung für ihre Positionen und

begründen das inhaltlich. Die Vorschläge der Gewerkschaften würden den Mitgliedsstaaten höhere Kosten für öffentliche Unternehmen, v.a. im Gesundheitsbereich, bescheren, dementsprechend stützten sich die meisten Mitgliedsstaaten auf die Position der ArbeitgeberInnen um die Kosten im eigenen Land niedrig zu halten. Der parlamentarische „political advisor“ bestätigt auch diese unterstützende Rolle der Mitgliedsstaaten für die UnternehmerInnen. Er begründet dies allerdings eher damit, dass die von den Gewerkschaften verlangte Ausgestaltung der Arbeitszeitrichtlinie eine Verlagerung der Entscheidungsmöglichkeit von den Mitgliedsstaaten zur europäischen Ebene mit sich bringen würde. In dieser Machtfrage seien die Mitgliedsstaaten auf ihre eigenen Interessen bedacht (Interview political advisor).

Zusammenfassend stelle ich fest, dass das Parlament bessere Zugangsmöglichkeiten für die Gewerkschaften geboten hat, während die Kommission für die ArbeitgeberInnen eine bessere Möglichkeit war, die eigenen Interessen einzubringen. Der Rat wurde von beiden Interessensgruppen über die Nationalstaaten kontaktiert, der letztendliche Beschluss im sog. „Gemeinsamen Standpunkt“ des Rates bevorzugte dabei die Interessen der ArbeitgeberInnenInnen.

Diese unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten haben auch einen Einfluss auf die Mittel, mit denen die Interessensgruppen ihre Positionen und Interessen präsentieren. Die Gewerkschaften haben mehr und unterschiedliche Aktionsformen verwendet und sind auch stärker an die Öffentlichkeit gegangen. Neben Pressearbeit wurden vor allem öffentliche Protestaktionen und einige Demonstrationen mit tausenden ArbeitnehmerInnen veranstaltet, um dem eigenen Anliegen Gehör zu verschaffen. Zusätzlich wurden Konferenzen und Diskussionsveranstaltungen durchgeführt, bei denen neben inhaltlichen ExpertInnen auch die anderen AkteurInnen, EU Institutionen und ArbeitgeberInnenverbände eingeladen wurden. Dadurch entsteht der Eindruck, dass die Gewerkschaft eine Art „Gegenöffentlichkeit“ und öffentliche Verhandlungssituationen schaffen wollte. Die inhaltlichen ExpertInnen arbeiteten das Thema der Arbeitszeit ebenfalls analog zur Arbeitsweise der Kommission in der Vorbereitung zur Aagenagegestaltung wissenschaftlich auf und zeigten Alternativen zum Vorschlag der Kommission. Dies deshalb, weil sich wie vorhin gezeigt der Zugang zu entscheidenden Institutionen wie der Kommission und dem Rat als sehr schwierig erwiesen hat. Parallel dazu haben sich die ArbeitgeberInnenverbände auch nach eigenen Aussagen eher auf die Formulierung und Präsentation von inhaltlichen Positionspapieren und der herkömmlichen Öffentlichkeitsarbeit beschränkt. Nur vor dem Beschluss des Europäischen Parlaments im Dezember 2008 wandte man sich mit einer Briefaktion direkt an die Abgeordneten. Ein Grund dafür ist wohl auch ihr direkter Kontakt zu den EU-Institutionen, der es ermöglicht auch auf einfachem Weg die eigenen Vorschläge in die Diskussion zu bringen.

Das Gesetzgebungsverfahren zur Arbeitszeitrichtlinie hat also Unterschiede in der Beachtung der Interessenslagen zwischen den Gewerkschaften und ArbeitgeberInnen gezeigt. Es haben sich Vorteile der ArbeitgeberInnen im Zugang zur Kommission und zum Rat herausgestellt, während das Parlament als Unterstützung für die Gewerkschaften zu werten ist. Nachdem Kommission und Rat gemeinsam eine größere Bedeutung für den „policy making“-Prozess darstellen, konstatiere ich hier eine Bevorzugung der Interessen von ArbeitgeberInnenverbänden. Dies auch deshalb, weil dem Parlament im Gesetzgebungsverfahren nur die Möglichkeit bleibt, vorhandene Vorschläge abzuändern oder abzulehnen, aber nicht selbst gesetzgeberisch aktiv zu werden.

Die Zugangsmöglichkeiten zu den entscheidenden AkteurlInnen waren beim „policy making“ Prozess zur Arbeitszeitrichtlinie nicht gleich verteilt. Entgegen den Annahmen von Governance bzw. Multi Level Governance wurden die Entscheidungen und Verhandlungen also nicht im gegenseitigen Einvernehmen und Konsens getroffen. In der Systemstruktur der EU standen sich damit gegensätzliche Interessen gegenüber, die durch die formellen und informellen Verhandlungsmechanismen nicht ausgeglichen werden konnten. Vielmehr trug auch die Systemstruktur selbst dazu bei, dass diese Interessensgegensätze ihre Fortsetzung fanden, wie sich im folgenden Abschnitt zeigt.

6.2. Forschungsfrage 3: Begünstigt die Systemstruktur der Europäischen Union bestimmte Interessensgruppen?

Die Annahmen von Multi Level Governance sind bei einem Gesetzgebungsverfahren in der Europäischen Union zu erweitern, da sich die Zusammensetzung der AkteurlInnen im Verlauf des Verfahrens verändert. Die Systemstruktur der EU erlaubt es, dass im „policy making“ Prozess viele formelle und informelle Abläufe aufeinander treffen: „(...) policy networks include both elected and non-elected decision-makers, governmental and non-governmental players and that their modus operandi is often as much informal as it is formal“ (Karr 2007, 96). Dadurch inkludiere ich in der Analyse der Systemstruktur auch die informellen Abläufe der Entscheidungsfindung, da sie durch die Systemstruktur selbst hervorgerufen werden und zum Teil auch gewollt sind.

Bei der Frage, ob bestimmte Interessensgruppen bevorzugt werden, unterscheide ich, welche Unterschiede zwischen Interessensgruppen die Systemstruktur selbst hervorbringt und welche unterschiedlichen Möglichkeiten die Interessensgruppen mit sich bringen und ob sie diese selbst erzeugen oder auch durch die Systemstruktur der EU erzwungen sind.

Durch das „Mitentscheidungsverfahren“ sind bei der Gesetzgebung der Europäischen Union seit dem Vertrag von Lissabon in den wesentlichen Politikbereichen alle EU Institutionen eingebunden. Wie bereits mehrmals erwähnt sind in sozialrechtlichen Fragen auch die Sozialpartner, also Gewerkschaften und ArbeitgeberInnenverbände in die Gesetzgebung

eingebunden. Wie stark die Rolle der Institutionen im Gesetzgebungsprozess ist, verändert sich mit Fortschreiten des Mitentscheidungsverfahrens. Einen Überblick dazu gibt die Analyse der schriftlichen Dokumente im Abschnitt 5.1. Dabei ist zu erkennen, dass die Europäische Kommission bis zum Beginn des Verfahrens die entscheidende Rolle übernommen hat. Sie ist jene Institution, die mit wissenschaftlichen Studien, Veröffentlichungen und einem Grün- und einem Weißbuch die inhaltliche Aufbereitung des Themas „Arbeitszeit“ beherrscht hat. Diese Praxis dient auch dazu, bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens Koalitionen zu Politikvorschlägen zu schmieden (Tömmel 2001). Hinweise darauf geben auch die Interviews mit den ArbeitgeberInnenverbänden, die beide bestätigen, dass es einen guten und regelmäßigen Austausch mit der Kommission gibt. Im Gegensatz dazu hatten die Gewerkschaften wenig Möglichkeit in dieser Phase der Politikformulierung einzugreifen oder die eigenen Positionen auf informellem Weg im Vorfeld zu präsentieren. Dies führte auch dazu, dass die Verhandlungen im „Sozialen Dialog“ scheiterten, mit dem die Sozialpartner selbst einen Gesetzesvorschlag erarbeiten könnten. Vor allem die Gewerkschaft betonte, dass die Fragestellung zum Dialog bereits sehr einseitig gewesen sei und die Themen der Gewerkschaft nicht Teil der Verhandlungen waren. Dies spricht also dafür, dass sich bereits in der Phase vor der Verhandlung die ArbeitgeberInnen durch den ständigen Kontakt mit der Kommission durchsetzen konnten. Das spiegelte sich nach Ansicht der Gewerkschaft auch im letztendlichen Kommissionsvorschlag zur Arbeitszeitrichtlinie wider, die anschließend präsentiert wurde.

In dieser Phase der Gesetzgebung liegt der Ball beim Europäischen Parlament und beim Rat, die sich mit dem Kommissionsvorschlag auseinandersetzen müssen. Das Parlament war – wie in 6.2. dargestellt – eine Unterstützung für die Gewerkschaften und lehnte den Kommissionsvorschlag ab. In dieser Zeit gab es zwischen dem Berichterstatter des zuständigen Parlamentsausschusses und den Gewerkschaften einen engen Austausch. Der Rat wiederum war von einer Patt-Situation geprägt, weil sich die Mitgliedsstaaten auf keine deutliche Mehrheit einigen konnten. Dies ist wohl auch ein Ergebnis der Mobilisierung von Gewerkschaften und ArbeitgeberInnenverbänden auf nationaler Ebene. Bis zur endgültigen Einigung auf der Ebene der ArbeitsministerInnen gab es unzählige informelle Kontakte der Interessensgruppen auf nationaler Ebene, mit den nationalstaatlichen ständigen Vertretungen in Brüssel, aber auch zwischen den Institutionen selbst. Die Kommission hat auch in dieser Phase ein Wort mitzureden, da sie direkt im COREPER, dem Ausschuss der ständigen Vertretungen der Mitgliedsländer, vertreten ist. Damit ist es der Kommission möglich, direkt in die Diskussionen im Rat einzugreifen und Zustimmung zu Ratsvorschlägen zu signalisieren. Diese Möglichkeit der direkten Zusammenarbeit ist mit dem Parlament nicht gegeben. In dieser Entscheidungsphase bis zur Abstimmung der zweiten Lesung des Parlaments ist zu beobachten, dass sich vor allem die Gewerkschaften auf die öffentliche

Mobilisierung ihrer Interessen stützen. Rat und Kommission konnten sich mit der Einigung der ArbeitsministerInnen im Jahr 2008 auf eine gemeinsame Position einigen und waren dadurch gemeinsam gestärkt. Diese Positionierung lag zu diesem Zeitpunkt im Interesse der ArbeitgeberInnen, die sich nur mehr auf herkömmliche Öffentlichkeitsarbeit und den laufenden Kontakt zu Kommission und Rat verließen. Die Gewerkschaft hingegen hat vor allem das Parlament in der Positionierung unterstützt und auch dafür öffentlichen Druck aufgebaut, vor allem mit Demonstrationen, Briefen an die Abgeordneten und verstärkter Medienarbeit, um offensichtlich eine Gegenöffentlichkeit zu Rat und Kommission aufzubauen. Letztendlich ist auch der Vermittlungsausschuss gescheitert und die Arbeitszeitrichtlinie aus dem Jahr 2003 blieb in Kraft.

Nach dieser kurzen Beschreibung des Entscheidungsverlaufs wird deutlich, dass die Kommission zwar nicht über den gesamten Gesetzgebungsprozess in alle formellen Abläufe eingebunden ist, aber nach der „policy initiation“ auch im „decision making“ eine entscheidende Rolle einnimmt. In der „policy initiation“ hat sie das Monopol auf die inhaltliche Gestaltung von Gesetzesvorschlägen, auch bei der Arbeitszeitrichtlinie. Dieses Initiativrecht hat sonst keine EU-Institution, nur die Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit, Vertragsänderungen herbeizuführen, was allerdings bei konkreten realpolitischen Themen eher unwahrscheinlich erscheint und bei der Arbeitszeitrichtlinie nicht in Frage gekommen wäre. Das würde nur bei grundlegenden Richtungsentscheidungen in der EU zustandekommen. Im Gesetzgebungsverfahren haben das Parlament und der Rat nur mehr die Möglichkeit sich am Vorschlag der Kommission abzuarbeiten, können aber nicht selbst initiativ werden. Die Kommission hat zudem die Möglichkeit, gegenüber den Mitgliedsstaaten Politiken auch über indirekte Druckmittel durchzusetzen. So hat nur die Kommission die Möglichkeit, Vertragsverletzungsverfahren beim Europäischen Gerichtshof anzustrengen, die mit Verurteilungen und (Geld-)Strafen für Mitgliedsstaaten enden können. Durch die Teilnahme an den COREPER-Sitzungen hat die Kommission auch hier direkten Zugriff auf die Diskussion zur Arbeitszeitrichtlinie gehabt.

Wenn also Interessensgruppen sichergehen wollen, dass ihre Interessen gewahrt sind und in die Politik der Europäischen Union Eingang finden, ist die Kommission die zentrale Ansprechstelle. Bei der Arbeitszeitrichtlinie hat sich gezeigt, dass die Kommission vor allem die Interessen der ArbeitgeberInnen berücksichtigt hat.

Die Kommission ist durch ihre Struktur und die beschränkten Ressourcen auf den Input von außen angewiesen. Mit der Erstellung von „expert groups“, Konferenzen von Stakeholdern und „round tables“ mit ExpertInnen und Thinktanks hat sich die Kommission ein Netzwerk geschaffen. Das hatte auch zur Folge, dass sich anhand dieser Möglichkeiten in Brüssel ein dichtes Netzwerk an Lobbyisten gebildet hat, das auf Einflussmöglichkeiten hofft und sich diese auch schafft. Dabei spielt es eine große Rolle, welche Ressourcen eine Lobby oder

eine Interessensgruppe hat, sich Gehör zu verschaffen. Tömmel (2008) hält dazu fest: „Die Schwierigkeiten ergeben sich einerseits aus der sehr unterschiedlichen Betroffenheit der Gruppierungen, andererseits aus deren unausgewogener Präsenz in Brüssel, die ihrerseits mit einer sehr unterschiedlichen Disposition über entsprechende Ressourcen zusammenhängt. Dies hat in der bisherigen Entscheidungspraxis zu einem starken Übergewicht von Industrieverbänden- und lobbies geführt“ (Tömmel 2008, S. 111). Je stärker eine Gruppe oder eine Lobby, umso mehr Chancen hat sie, die eigenen Interessen durchzusetzen. Diese Formel bestätigt auch eine empirische Analyse von Rainer Eising, der den Zugang von 850 Wirtschaftsverbänden zu den EU-Institutionen untersucht hat: „Ferner sind in der EU-Interessenvermittlung Ressourcen immens wichtig. Finanzstärke und mit großer Expertise versehene Verbände, die auf die Vertretung politischer Interessen spezialisiert sind, haben einen weit besseren Zugang als Organisationen, die nicht mit diesen Eigenschaften aufwarten können“ (Eising 2004, S. 515) und „finanziell gut ausgestattete Verbände verfügen über einen besseren Zugang als schlecht ausgestattete Verbände“ (ebd, S. 512). Auch Karr verstärkt diese Position: „(...) influence on decision-makers is not seldom triggered by the coercive, illegitimate methods employed by some groups and by the differing amounts of lobbying resources available to the various interest groups“ (Karr 2007, S. 70). Ein Eindruck über die Verteilung der Ressourcen und der Machtverhältnisse der Interessensgruppen und Lobbies lässt sich aus einer Berechnung der vorhandenen Büros ableiten. Karr hat untersucht, dass zwei Drittel aller registrierten Repräsentationsbüros wirtschaftlichen Interessen dienen (Karr 2007). Neben den finanziellen Ressourcen sind es allerdings auch die „Humanressourcen“, die eine Rolle für politische Entscheidungen spielen können: „(...) interest groups with large membership roles or with strong presence in mass media can also carry large numbers of votes to be mobilized for or against single issues or whole political agendas“ (Karr 2007, S. 72). Diese Möglichkeit haben im Entscheidungsprozess zur Arbeitszeitrichtlinie die Gewerkschaften genutzt und mit Großdemonstrationen und dem Aufbauen einer Gegenöffentlichkeit die Mobilisierung im Parlament und zum Teil auch in den Mitgliedsstaaten erreicht.

Neben dem Faktum, dass die wirtschaftlichen Interessen mehr Ressourcen für Interessensvermittlung in der EU zur Verfügung haben, spielt aber auch die politische Positionierung der Europäischen Union eine wesentliche Rolle: „Da das Vertragsrecht wie auch die Rechte der Kommission stärker auf die Aufhebung von Marktrestriktionen und weniger auf die Gestaltung von Märkten wirken, spiegelt sich dieses Ungleichgewicht auch im Handeln der Kommission wider“ (Schmidt 2001, S. 179). Einen großen Schwerpunkt der politischen Ziele der Europäischen Union stellt die Deregulierung von Einschränkungen für Unternehmen dar: “A domination of business interests (...) can be explained by a difference

in resources and by the large role played by economic policies and regulations“ (Karr 2007, S. 96).

Diese Dominanz der wirtschaftlichen Interessen hat sich auch beim „policy making“-Prozess zur Arbeitszeitrichtlinie gezeigt, indem die Kommission ihre entscheidende Rolle wahrgenommen und mit ihrem Vorschlag die Grundlage dafür gelegt hat, den Interessen der ArbeitgeberInnenverbände und vieler Mitgliedsstaaten zu entsprechen.

5. (Multi Level-) Governance und Demokratie

Dieses Resümee zur Analyse der Arbeitszeitrichtlinie zeigt auch die Schwächen von Multi Level Governance (MLG) auf. Auf zwei wesentliche Kritikpunkte gehe ich nun ein.

a)

Das Konzept der MLG bezieht unterschiedliche politische Interessen und damit zusammenhängende gesellschaftliche Machtverhältnisse nicht in ihr theoretisches Konzept ein. Ein gemeinsames Aushandeln von Interessensunterschieden setzt voraus, dass alle AkteurInnen die gleiche Möglichkeit haben, sich an diesem Prozess zu beteiligen. Beim „policy making“-Prozess zur Arbeitszeitrichtlinie hat sich allerdings gezeigt, dass nicht alle AkteurInnen dieselben Möglichkeiten hatten, sich an dem Prozess zu beteiligen, sowohl auf der formellen als auch auf der informellen Ebene.

Auf der formellen Ebene war nach dem Scheitern des „Sozialen Dialogs“ die Möglichkeit für die Interessensgruppen nicht mehr gegeben, an dem „policy making“-Prozess – also im Gesetzgebungsverfahren - direkt mitzuwirken. Dadurch verlagerten sich die Aktivitäten der Gewerkschaften und der ArbeitgeberInnenverbände auf die informelle Ebene, auf der die Möglichkeiten nicht ausgeglichen verteilt waren, wie sich mit meiner Analyse gezeigt hat. Jene, die über mehr Druckmittel (Finanzkraft, Wissen, Mobilisierungspotential) verfügen, sind auch jene, die gestärkt in Aushandlungsprozesse treten können. Eine Gleichberechtigung aller AkteurInnen ist damit nicht mehr gegeben. Bei der Präsenz von Lobbies und Interessensgruppen gibt es ein deutliches Übergewicht von Industrieinteressen in Brüssel. Mehr Ressourcen bedeuten natürlich auch, dass es mehr Möglichkeiten gibt, zu politischen Themen, die Industrieverbände betreffen, ausführlichere und bessere Studien und Vorschläge bereitstellen zu können. Und es bedeutet auch, mit wesentlich mehr AnsprechpartnerInnen zu allen Gelegenheiten auf unterschiedlichen Ebenen der Europäischen Union Kontakte zu EntscheidungsträgerInnen knüpfen zu können. Diese starke Präsenz beeinflusst nicht nur das Entscheidungsverhalten von EU-Verantwortlichen, sondern gleichzeitig auch das öffentlich vermittelte Meinungsbild. Gerade bei der Analyse zur Arbeitszeitrichtlinie hat sich gezeigt, dass die Gewerkschaften wesentlich darauf

angewiesen waren, eine „Gegenöffentlichkeit“ herzustellen, um auf die eigenen Anliegen aufmerksam zu machen.

Mit dieser Frage der Machtverhältnisse hängt auch die politisch-ideologische Ausrichtung von politischen Systemen wie der Europäischen Union zusammen. Die Multi Level Governance Theorie – sowie auch alle anderen Governance Ansätze – unterstellt, dass Staaten oder politische Systeme daran interessiert seien, im Interesse der BürgerInnen zu handeln und vor allem die Problemlösung im Auge zu haben. Nicht berücksichtigt dabei wird die Frage von Partikularinteressen gesellschaftlicher Gruppen, die in der politischen Entscheidungsfindung eine wesentliche Rolle spielen. Vor allem wird die Frage des „cui bono“, also der Frage welchen Interessen Entscheidungen in Politiknetzwerken dienen, in Governance Theorien nicht gestellt: „Problemdefinitionen und die Lösungsansätze sind oft ideologisch gefärbt, durch postulierte Werte (...) oder durch manifeste Sonderinteressen geprägt“ (Mayntz 2001, S. 25). Damit einher geht auch die Ansicht von Papadopoulos, dass Governance nicht einfach eine Reaktion auf die Erfordernisse der Umwelt seien, wie sie durch die Globalisierung hervorgerufen werden. Vielmehr sind es geplante Aktivitäten, in denen „Ideen und Interessenskalküle der politischen Akteure eine zentrale Rolle spielen“ (Papadopoulos 2004, S. 218).

b)

Die Offenheit der EU-Systemstruktur für informelle Einflussmöglichkeiten bringt auch Schwierigkeiten mit der demokratischen Legitimation mit sich: „(...) Multi Level Governance systems such as the EU will always produce distinctive problems of democratic control since responsibilities for policy decisions are hard to assign to a specific player and are instead lost between several levels of Governance“ (Karr 2007, S. 98). Im Kontext von Governance stehen demokratisch legitimierte AkteureInnen anderen AkteurInnen gegenüber, die „nicht über diese demokratische Legitimation verfügen (Experten) oder sich lediglich auf sektorspezifische Autorisierung (Vertreter von Interessengruppe) oder auf Delegation (höhere Verwaltungsbeamte) berufen können“ (Papadopoulos 2004, S. 220).

Im Falle der Arbeitszeitrichtlinie konnte man auch diese Unterscheidung beobachten. Im Falle der EU-Institutionen ist das Europäische Parlament die einzige Institution, die direkt von den BürgerInnen gewählt wird. Die VertreterInnen im Rat sind nur indirekt demokratisch legitimiert, die Kommission muss sich gar nicht direkt den BürgerInnen stellen. Letztendlich verstärkt also auch die Systemstruktur der Europäischen Union dieses Ungleichgewicht durch die Monopolstellung der Kommission, die allerdings keiner direkten demokratischen Kontrolle durch die BürgerInnen in Europa unterworfen ist. ArbeitgeberInnenverbände sind

ebenfalls nur den Interessen der eigenen Mitgliedsorganisationen verpflichtet, sowie auch die Gewerkschaften nur von den eigenen Mitgliedern legitimiert sind, angesichts der Mitgliederzahl aber gesellschaftlich deutlich breiter gestreut.

Papadopoulos beschreibt mit diesem Prozess die „Tendenz zu einer demokratischen Elitenherrschaft“ (ebd. S. 220). Es zählt dann nicht mehr Demokratie im Sinne von Partizipation, sondern zielt auf die Legitimität von Politik ab: „Das vorrangige Ziel (...) ist es, die Zielgruppen öffentlicher Politik in Entscheidungsprozesse zu integrieren, um die Akzeptanz von Entscheidungen zu erhöhen“ (Papadopoulos 2004, S. 219). Das würde bedeuten, dass Governance auch eine bewusste Strategie sein kann, um mögliche „Störfaktoren“ frühzeitig einzubinden, um dann getroffene Entscheidungen verbindlicher zu machen. Was sich nach demokratischer Einbindung anhört, stellt sich angesichts faktischer Machtverhältnisse als Kalkül heraus. Wie auch im Fall der Arbeitszeitrichtlinie zu sehen, können Governance-Arenen durch jene AkteurInnen dominiert werden, die ihre Interessen am besten organisiert oder durch umfangreiche Ressourcen am besten abgesichert haben.