

- Streeck, Wolfgang /Schmitter, Philippe C. 1992: From National Corporatism to Transnational Pluralisms. Organized Interests in the Single European Market, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): *Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, London: Sage.
- Weinber, Claude 1994: Die Flora-Fauna-Habitatschutz-Richtlinie (FFH), in: Hey, Christian/Brendle, Uwe (Hrsg.): *Umweltverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen*, Opladen: Leske + Budrich, 609-626.
- Wessels, Bernhard 1999: European Parliament and Interest Groups, in: Schmitt, Hermann/Thomassen, Jacques (Hrsg.): *Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 105-128.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt/New York: Campus.

Europäische Strategien deutscher Gewerkschaften in historischer Perspektive

Thomas Fetzer

Die Gewerkschaftsbewegung blickt auf eine lange Tradition internationaler Organisation zurück, deren Geschichte (vgl. z.B. Pastore 1999; Carew u.a. 2000) weit über jene Zeit seit den 1980er Jahren hinausreicht, in der „Zivilgesellschaft“ zu einem neuen Leitbegriff wissenschaftlicher und politischer Diskurse avanciert ist. Dieser Befund würde zunächst die Vermutung nahe legen, dass Gewerkschaften auch zu den bevorzugten Analyseobjekten der rasch wachsenden Forschung zu transnationalen oder europäischen Nichtregierungsorganisationen gehören müssten. Bereits ein oberflächlicher Blick auf diese Arbeiten scheint jedoch zu offenbaren, dass dies keineswegs der Fall ist. Im Mittelpunkt des Interesses der Zivilgesellschaftsliteratur stehen nicht die „alten“, sondern eindeutig die neuen sozialen Bewegungen; prominent vertreten sind insbesondere Umwelt-, Friedens- und Menschenrechtsorganisationen.

Tatsächlich ist es sogar so, dass bis zum heutigen Tag beide Forschungsfelder weitgehend getrennt voneinander fortbestehen, und es gibt kaum Versuche, die ältere Literatur zur internationalen Gewerkschaftsbewegung für die Zivilgesellschaftsdiskussion fruchtbar zu machen. Selbst in stark historisch geprägten Arbeiten (z.B. Boli/Thomas 1999) werden die Gewerkschaften erstaunlicherweise nicht berücksichtigt. Selbst wenn man unterschiedliche Disziplintraditionen und Forschungsparadigmen in Rechnung stellt, ist dies doch einigermaßen verwunderlich und legt die Hypothese nahe, dass die maßgebliche Ursache hierfür möglicherweise in der theoretischen Konzeptualisierung des Zivilgesellschaftsbegriffs selbst zu suchen ist. Nicht zuletzt deshalb soll im Folgenden zunächst eine kurze begriffliche Vorklärung erfolgen. Diese soll gleichzeitig dazu dienen, die wichtigsten Dimensionen gewerkschaftlicher Politik in einer europäischen Zivilgesellschaft konzeptionell zu umreißen. Diese theoretischen Überlegungen werden sodann mit einer empirischen Fallstudie über die Haltung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zur europäischen Sozialpolitik der frühen 1970er Jahre konfrontiert.

1. Zivilgesellschaft als theoretisches Konzept

Die allgemeine Renaissance des Begriffs Zivilgesellschaft seit den 1980er Jahren folgte einer Periode von mehr als 100 Jahren, in der „Zivilgesellschaft“ vollständig aus der wissenschaftlichen und politischen Debatte verschwunden war. Für diese Renaissance war eine einzigartige historische Konstellation maßgeblich: In Osteuropa wurde der Begriff zum Schlüsselwort der Dissidenten in ihrem Kampf gegen die realsozialistischen Systeme, während das Konzept im Westen einer gewachsenen Skepsis gegenüber dem Staat Ausdruck verlieh, in der sich Marktliberale, Neomarxisten und Kommunitaristen einig wussten.

Blickt man auf die längere Begriffsgeschichte (z.B. Kocka 2000; Gosewinkel/Rucht 2004; Trentmann 2000), so gewinnt man den Eindruck, dass sich der Gegenstandsbereich von „Zivilgesellschaft“ im Verlauf der Zeit immer stärker verengt hat. Während sich durch Mittelalter und frühe Neuzeit hindurch eine Begriffsverwendung hielt, die im Rekurs auf Aristoteles letztlich auf die Totalität des Gemeinwesens bezogen war, setzte seit der Aufklärung die Tendenz ein, das Konzept in Abgrenzung zur politischen Macht des Staates zu definieren. Besonders prononciert beispielsweise bei John Locke wurde „Zivilgesellschaft“ zum Synonym gesellschaftlicher Selbstorganisation außerhalb des politischen Raumes, mit der Marktökonomie als zentralem Bestandteil. Zu dieser ersten Dichotomie gesellte sich in den 1980er Jahren eine weitere: „Zivilgesellschaft“ wurde nun oft auch von der ökonomischen Sphäre separiert. Es entstand die Vorstellung eines Netzes von Nichtregierungsorganisationen, die als „Dritter Sektor“ außerhalb staatlicher Macht und ohne wirtschaftliche Gewinnabsichten operierten. Im Anschluss an Habermas' Diskursethik wurde der Begriff nun als systematische Inkarnation der „Lebenswelt“ konzeptualisiert; als zentrale Kennzeichen galten das Prinzip der freiwilligen Assoziation, (tendenziell) herrschaftsfreie Kommunikation und die Orientierung auf das Gemeinwohl (vgl. Cohen/Arato 1992).

Angesichts des hier zugrundeliegenden zeitgeschichtlichen Forschungsinteresses wäre es zunächst naheliegend, für die Begriffsdefinition auf diese jüngste theoretische Entwicklung zurückzugreifen. Dennoch erscheint ein derart enges Verständnis von Zivilgesellschaft aus mehreren Gründen nicht angemessen und soll daher hier in einigen Aspekten modifiziert werden:

¹ Zu beachten ist, dass mit der Renaissance der 1980er Jahre im deutschen Sprachraum, anders als im Englischen, Französischen oder Italienischen, eine semantische Transformation verbunden war. Als Übersetzung aus dem Englischen ersetzte „Zivilgesellschaft“ den alten Begriff „bürgerliche Gesellschaft“. Ob es sich hierbei nur um die durch einen Anglizismus getarnte Neubelebung des diskreditierten alten Konzepts handelt, oder ob der neue Begriff in Absetzung vom Verständnis „bürgerlicher Gesellschaft“ als rein ökonomischer Bourgeois-Gesellschaft gebraucht wird, ist umstritten und dürfte letztlich vom jeweiligen Verwendungskontext abhängen. Vgl. z.B. Kocka 2000: 17.

1. Es stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, die Orientierung am Gemeinwohl als konstitutives Merkmal von Zivilgesellschaft zu akzentuieren. Es soll nicht bestritten werden, dass Bürgersinn und Solidarität als Ausdrucksformen einer auf die gesamte soziale Gemeinschaft bezogenen kollektiven Identität durch zivilgesellschaftliche Organisationen befördert werden können. Eine einseitige Betonung, zumal, wenn sie auf transnationaler Ebene die NGO zu Advokaten der „Menschheit“ erklärt (Boli/Thomas 1999: 36), läuft jedoch Gefahr, das seit der Aufklärung mitschwingende utopische Ideal einer Zivilgesellschaft als (Welt-)Bürgergesellschaft zum entscheidenden Maßstab historischer Analyse zu machen. Gegen eine solche normative Ausrichtung spricht jedoch, dass zivilgesellschaftliche Organisationen in den allermeisten Fällen auch Ausdrucksformen partikularer Weltansichten sind. Hegel hat zu Recht betont, dass es gerade diese partikularistischen „Korporationen“ sind, die zur sozialen Integration der Gesellschaft entscheidend beitragen. Die Kehrseite hiervon ist allerdings, dass es sich um partikulare, oft milieuspezifische Identitäten handelt, die die Abgrenzung von anderen Gruppen mit sich bringen (Kocka 2000: 29ff.).

Für die europäische Zivilgesellschaft gilt dies um so mehr, als hier zusätzlich die partikularen Sichtweisen und Interessen der verschiedenen nationalen Organisationen in Rechnung zu stellen sind. Denn die europäische Zivilgesellschaft ist im Gegensatz zu ihren nationalen Pendanten ihrem Charakter nach indirekter und stärker vermittelt geblieben. Rund zwei Drittel der europäischen NGOs sind Föderationen, deren Mitglieder nicht individuelle Personen oder Institutionen sind, sondern die entsprechenden nationalen Verbände. Auch die inhaltliche Arbeit bleibt oft stark über die nationalen Verbände vermittelt. Abstimmungen unterliegen in der Regel dem Konsensprinzip. Zusätzlich unterhalten viele nationale Organisationen eigene Büros in Brüssel. Für den Bereich der Gewerkschaften haben verschiedene Untersuchungen über europäische Organisationen und Sekretariate immer wieder festgestellt, dass deren Aktivitäten maßgeblich von den Strategien der wichtigsten nationalen Verbände abhängen (vgl. z.B. Gobin 1996; Dolvik 1997).

2. Es spricht sicher manches dafür, die unmittelbare ökonomische Produktionssphäre aus dem Begriff der Zivilgesellschaft herauszuhalten. Man sollte jedoch nicht so weit gehen, auch die auf die Formulierung und Durchsetzung ökonomischer Interessen gerichteten Aktivitäten wirtschaftlicher Interessenverbände auszuklammern. Die Überbetonung des Ökonomischen, die seit Marx im alten Begriff der „bürgerlichen Gesellschaft“ mitschwang, sollte nun im neuen Konzept Zivilgesellschaft nicht mit der völligen Verbannung des *Bourgeois* durch den *Citoyen* umgekehrt werden. Dies gilt insbesondere für die europäische Zivilgesellschaft, denn die räumliche Ausweitung ökonomischer Tätigkeit seit dem 19. Jahrhundert bildete zweifellos eine der wichtigsten Voraussetzungen und

Triebkräfte für ihre Entstehung. Die Industrialisierung brachte eine zunehmende Integration der Weltwirtschaft über Transfers von Gütern, Technologien und Kapital mit sich, ab der Jahrhundertwende auch erste transnationale Konzerne. Weltausstellungen und Messen entwickelten sich zu wichtigen Orten des Austauschs (Pollard 1997). Die nationalen Regierungen hatten das Freihandelsprinzip als Quelle nationalen Reichtums entdeckt. Es kam zu einer spürbaren Ausweitung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit. Darüber hinaus erzeugte die Modernisierung in vielen Ländern ähnliche Problemlagen, die einen verstärkten internationalen Austausch nahe legten. Vor diesem Hintergrund und wesentlich erleichtert durch neue Kommunikationsmittel wie Eisenbahn und Telegraph entstand ab den 1850er Jahren ein immer dichter werdendes Netz internationaler Nichtregierungsorganisationen. Dominiert wurde diese neue Weltbürgerschicht vom rationalistischen Fortschrittsgeist; in ihrer großen Mehrzahl waren die Organisationen, oft in enger Verschränkung mit staatlichen Akteuren, auf der Suche nach Lösungen für ökonomische oder technische Probleme, die einer Ausweitung des internationalen Handels im Wege standen.

3. In Anlehnung an Jürgen Kocka (2000: 24) lässt sich formulieren, dass die Zivilgesellschaft durch ihr Verhältnis zum Staat mit definiert ist und dass sie daher nicht in strikter Abgrenzung zum Staat als außerpolitische Sphäre gesellschaftlicher Selbstorganisation konzeptualisiert werden sollte. Stattdessen erscheint es mit Blick auf die Entwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts sinnvoll, die Beziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen zur politischen Macht als Doppelverhältnis zu interpretieren: Einerseits sind tatsächlich vielfältige Elemente gesellschaftlicher Selbstregulierung nicht zu übersehen, ob im Bereich der Marktökonomie, der Hochschulen oder der Kirchen: Zivilgesellschaftliche Organisationen gestalteten ihre jeweiligen Sphären bis zu einem gewissen Grad autonom und forderten von der staatlichen Macht eine Politik der Nichtintervention. Auf der anderen Seite war die Zivilgesellschaft aber konstitutiv auf den Staat angewiesen, auf dessen rechtliche Garantien und finanzielle Hilfen, auf dessen schützendes Eingreifen zum Ausgleich innergesellschaftlicher Konflikte. Darüber hinaus bildete der Staat den Fokus der politischen Aktivitäten der Zivilgesellschaft (vgl. z.B. Nijhus 2000).

Gewerkschaften verkörpern beide Seiten dieses Verhältnisses in exemplarischer Weise. Auf der einen Seite verfolgen sie traditionell eine Politik der staatlichen Nichteinmischung, insbesondere im Bereich der Tarifpolitik. Andererseits waren und sind sie prominente Akteure in korporatistischen Arrangements mit Regierungen und Arbeitgebern. Vor allem in den Ländern Nord- und Mitteleuropas waren die Gewerkschaften an zahlreichen Formen der Verflechtung zwischen Staat und Zivilgesellschaft beteiligt (vgl. z.B. Streeck 1981).

Im Folgenden soll versucht werden, die wichtigsten Dimensionen deutscher Gewerkschaftspolitik in der europäischen Zivilgesellschaft aus historischer Sicht zu beleuchten. Als Ausgangspunkt dient dabei das Fallbeispiel der europäischen Sozialpolitik in den frühen 1970er Jahren.

2. Die deutschen Gewerkschaften und die europäische Sozialpolitik (1972-1975)

In jüngster Zeit sind die späten 1960er und frühen 1970er Jahre zunehmend als ein Wendepunkt im europäischen Integrationsprozess gedeutet worden, der entscheidende Weichen für die spätere Vertiefung der EU seit den späten 1980er Jahren gestellt habe (vgl. Mittag/Wessels 2004).

Als – wenn auch weniger bedeutsam – Teil dieses Prozesses wird auf die Anfänge für eine europäische Sozialpolitik verwiesen. Zentrale Meilensteine bilden dabei das Gipfeltreffen von Paris im Jahre 1972 und das auf dessen Beschlüssen aufbauende erste sozialpolitische Aktionsprogramm der Gemeinschaft, welches vom Rat Anfang 1974 verabschiedet wurde. In diesem Zusammenhang wird auch betont, die europäische, und insbesondere die deutsche Gewerkschaftsbewegung, habe eine entscheidende Rolle in diesem Prozess gespielt. Dies habe einer langfristigen gewerkschaftlichen Strategie entsprochen, die seit den Anfängen der EG/EU darauf ausgerichtet gewesen sei, den anfänglich rein ökonomischen Charakter der Gemeinschaft um eine „soziale Dimension“ zu ergänzen (Guasconi 2002).

Problematisch an einer solchen Interpretation ist jedoch, dass die Vorstellungen, die der DGB und die deutschen Einzelgewerkschaften von einer europäischen Sozialpolitik entwickelten, meist nur vage umrissen wurden.

Betrachtet man allein das wichtigste veröffentlichte Dokument des DGB zur europäischen Sozialpolitik in den frühen 1970er Jahren, die „Vorschläge für ein soziales Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft“, so gewinnt man tatsächlich den Eindruck, dieses sei von einem neu erwachten Integrationsgeist inspiriert²: Die bisherige europäische Beschäftigungspolitik wird darin als unzureichend kritisiert; obwohl die Arbeitslosigkeit innerhalb der Gemeinschaft abgenommen habe, hätten sich regionale und strukturelle Probleme verschärft. Daher seien eine bessere Koordination der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer, eine Intensivierung der EG-Regionalpolitik und eine aktive europäische Arbeitsmarktpolitik notwendig. Zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbe-

² „Deutscher Gewerkschaftsbund: Vorschläge für ein soziales Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft“, Entwurf vom 20. Februar 1973, in: Archiv der sozialen Demokratie Bonn (AdSD), Bestand DGB, Abt. Europäische Integration 24/888.

dingungen wird die Forderung nach „Angleichung auf dem Wege des Fortschritts“ erhoben: Sowohl im Bereich der Sozialversicherungen als auch bei der Regulierung von Arbeitsbedingungen müsse ein langsamer Prozess der Angleichung an das Niveau der am weitesten fortgeschrittenen Länder erreicht werden. Darüber hinaus sei eine Ausweitung der Wirtschaftsdemokratie erforderlich, und zwar insbesondere durch die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für eine europäische Tarifpolitik sowie die Sicherung und den Ausbau von Mitbestimmungsrechten.

Bei eingehenderer Analyse wird jedoch deutlich, dass sich hinter diesen oft schlagwortartig formulierten Forderungen sehr viel nuanciertere Positionen verbargen; ganz abgesehen davon, dass es sich teilweise um reines *window dressing* handelte. Drei Grundprinzipien scheinen für die Politik des DGB maßgeblich gewesen zu sein:

1. Der DGB unterstützte ausdrücklich die von den meisten Mitgliedsstaaten verfolgte Linie, wonach die gemeinschaftliche Sozialpolitik nur Ergänzung und Koordinierung der nationalen Sozialpolitiken sein sollte, und zwar vor allem in den Bereichen, in denen sich aus der wirtschaftlichen Integration Europas über-nationale soziale Probleme ergaben, z.B. im Hinblick auf die soziale Sicherung ausländischer Arbeitnehmer.³ Dagegen waren die deutschen Gewerkschaften in keiner Weise daran interessiert, eine Harmonisierung der Sozialpolitik durch Kompetenztransfers von der nationalen auf die EG-Ebene herbeizuführen. Auch wollte der DGB gesichert wissen, dass der Spielraum nationaler Sozialpolitik nicht durch EG-Gesetzgebung zu stark eingeeengt wurde. Die Verteidigung dessen, was heute als „Subsidiaritätsprinzip“ bezeichnet wird, zeigte sich u.a. in der Ablehnung von Vorschlägen für eine einheitliche europäische Arbeitsverwaltung und eine Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme. Als z.B. im Herbst 1973 der belgische Gewerkschaftsbund FTGB eine möglichst weitgehende Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme in den Mitgliedsstaaten im Rahmen eines erhöhten europäischen Sozialbudgets vorschlug, ließ der DGB verlauten, eine solche „schematische Harmonisierung“ sei nicht wünschenswert, weil sie den „unterschiedlichen Traditionen und Wertvorstellungen der Bevölkerungen“ nicht gerecht würde. Solange die EG noch keine wirklich demokratischen Strukturen besitze, müssten die Mitgliedsstaaten bei der Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme genügend politischen Spielraum besitzen. Auch Vorschläge für ein gemeinsames System der Arbeitslosenunterstützung wurden als „verfrüht“ zurückgewiesen.⁴

³ DGB, Abteilung Sozialpolitik, Bericht zur sozialen Lage in der EG, undatiert (ca. 1973), in: AdSD, Bestand DGB, Abt. Europäische Integration, 24/2084.

⁴ Aktenvermerk Abteilung Europäische Integration vom 9. Oktober 1973, in: AdSD, Bestand DGB, Abteilung Europäische Integration 24/2158.

Im Hinblick auf die Frage der Wirtschaftsdemokratie kam das DGB-Papier nicht über bloße Rhetorik hinaus. Die Forderung nach mehr Mitbestimmung auch im europäischen Kontext war nicht neu. Der DGB hatte beispielsweise bereits seit Anfang der 1960er Jahre intensive Lobbyarbeit für eine Verankerung der Aufsichtsratsbestimmung im Statut für eine europäische Aktiengesellschaft (EAG) betrieben. Dabei hatte sich jedoch gezeigt, dass die deutschen Vorstellungen kaum jemals Eingang in europäische Gesetzgebung finden würden, da sie innerhalb der europäischen Gewerkschaftsbewegung stark umstritten waren und auch der DGB kaum zu Kompromissen bereit war.⁵ Noch größer waren die Widersprüche im Bereich der Tarifpolitik. Zwar forderte das Papier eine „Europäisierung der Tarifpolitik“ und mahnte, die EG solle den rechtlichen Rahmen sowohl für Branchentarifverhandlungen wie auch für Verhandlungen innerhalb multinationaler Unternehmen bereitstellen. Doch ein Blick auf den internen Diskussionsprozess zeigt, dass diese Passagen bereits innerhalb des DGB eher als „*window dressing*“ angesehen wurden. Insbesondere in der tarifpolitischen Abteilung überwog Skepsis. Bereits Ende 1972 wurde dort eingewandt, die Formulierung „rechtlicher Rahmen für Branchentarifverhandlungen“ gehe „mit Sicherheit zu weit“.⁶ Bestanden im DGB hierüber noch unterschiedliche Meinungen, so waren einige der für die Tarifpolitik allein verantwortlichen Einzelgewerkschaften, insbesondere die IG Metall, der Option europäischer Tarifverhandlungen bereits entschieden entgegengetreten. Der IG-Metall Vorstand hatte schon in den 1950er Jahren entsprechende Vorschläge innerhalb der EGKS zu Fall gebracht,⁷ und auch in der seit Anfang der 1970er Jahre neu entfachten Debatte vermerkte man in der Frankfurter IGM-Zentrale mit Sorge, es werde derzeit „zu viel über europäische Tarifverträge diskutiert“.⁸ Wenig anders war die Einstellung gegenüber grenzüberschreitenden Tarifverhandlungen innerhalb multinationaler Konzerne, auch wenn hier die Debatte etwas länger dauerte. Auf dem DGB-Bundeskongress 1972 hatte der Chef der IG-Metall Tarifabteilung Mayr unmissverständlich klargestellt, dass für ausländische Konzerne deutsches

⁵ Vgl. z.B. Protokoll über die 8. Sitzung des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes am 7. Februar 1967: 2, in: AdSD, Bestand DGB, Abt. Vorsitzender, 5/DGAI/535.

⁶ Hausmitteilung Abteilung Tarifpolitik an Abteilung Europäische Integration, 14.11.1972, in: AdSD, Bestand DGB, Abteilung Europäische Integration, 24/888.

⁷ Protokoll der Sitzung des Exekutivausschusses des 21er Ausschusses vom 14. Oktober 1955, in: AdSD, Bestand DGB, Abt. Vorsitzender, 5/DGAI 91.

⁸ Niederschrift der Klausurtagung des Vorstandes der IG Metall vom 6. bis 9. Januar 1971 in Hunds-bach, 20, in: AdSD, Bestand IG Metall, Vorstand, Nr. 1/71-6/71.

Recht gelten müsse.⁹ Im Verlaufe der nächsten 2 Jahre setzte sich die IG Metall mit dieser Haltung innerhalb des DGB endgültig durch.¹⁰

2. Generell liefen die Vorstellungen der deutschen Gewerkschaften auf eine relativ verteilungsneutrale EG-Sozialpolitik hinaus. Ganz im Sinne der These Majones vom „regulatory state“ (Majone 1994) sollten sich die europäischen Institutionen auf die regulative Festsetzung von Standards konzentrieren, z.B. für Mindestnormen des sozialen Schutzes. Dagegen stand der DGB allen Ansätzen skeptisch gegenüber, die in der EG-Sozialpolitik auch eine substantielle redistributive Komponente verankern wollten. Initiativen für ein erhöhtes Sozialbudget auf europäischer Ebene wurden strikt abgelehnt. Selbst zur Frage der Regional- und Strukturpolitik merkte die DGB-Abteilung Wirtschaft bereits im Januar 1973 an, dass diese keinesfalls zu einer Verlangsamung des Wachstumstempes in fortgeschrittenen Regionen und Industrien „im fragwürdigen Interesse einer ausgeglicheneren Gesamtentwicklung“ führen dürfe.¹¹ Im Klartext hieß dies, dass zwar eine Ausweitung der EG-Strukturpolitik und deren Öffnung für Arbeitsmarktziele gewünscht war, jedoch sollte diese nicht zu einer massiven Umverteilung von Ressourcen aus reicheren in ärmere Mitgliedsländer führen. Dementsprechend ließ DGB-Chef Vetter Bundeskanzler Brandt im Dezember 1973 wissen, dass der DGB zwar der Einrichtung eines Regionalfonds auf EG-Ebene grundsätzlich zustimme, jedoch die Sorge habe, dass damit „ausufernde Subventionsprogramme“ entstünden, die den Spielraum zur Finanzierung von Reformprogrammen im Inland einzuengen drohten.¹²

Im Hinblick auf die regulative Gesetzgebung sprach sich der DGB prinzipiell für die Festsetzung von Mindestnormen auf EG-Ebene aus, z.B. für Arbeitszeit und Urlaub.¹³

Jedoch zeigte sich bereits 1974, dass die deutschen Gewerkschaften selbst diese moderaten Ziele nur als unverbindliche Empfehlungen zu stützen bereit waren, nicht jedoch als bindende Richtlinien für die nationale Politik. Als der Rat der Sozialminister im Sommer 1974 eine Empfehlung verabschiedete, nach der die 40h-Woche und ein 4-wöchiger Jahresurlaub als europäische Mindest-

⁹ Deutscher Gewerkschaftsbund, Protokoll 9. Ordentlicher Bundeskongress Berlin 25. bis 30. Juni 1972: 163, 202.

¹⁰ Vgl. hierzu Deutscher Gewerkschaftsbund, Protokoll 10. Ordentlicher Bundeskongress, Hamburg 25. bis 30. Mai 1975: 212f.

¹¹ Aktenvermerk der Abteilung Wirtschaftspolitik vom 10.1.1973, in: AdSD, Bestand DGB, Abt. Europäische Integration 24/2134.

¹² Schreiben von Heinz Oskar Vetter an Bundeskanzler Brandt vom 11.12.1973, in: AdSD, Bestand DGB, 24/2086.

¹³ „Deutscher Gewerkschaftsbund: Vorschläge für ein soziales Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft“, Entwurf vom 20. Februar 1973, 10f. in: AdSD, Bestand DGB, Abt. Europäische Integration 24/888.

normen gelten sollten, beschwerte sich der DGB beim Bundesministerium für Arbeit, dass „die Brüsseler Institutionen“ keine Entscheidungen treffen dürften, die den nationalen tarifpolitischen Spielraum einschränkten. Der DGB stimme nur deshalb zu, weil es sich um eine unverbindliche Empfehlung handle. Keinesfalls jedoch dürfe diese in bindendes nationales Recht transformiert werden, weil dadurch die Tarifhoheit eingeschränkt würde.¹⁴ Ein ähnliches Problem stellte sich mit einer von der Kommission vorgelegten Richtlinie zur Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern. Obwohl der DGB eingestand, dass hierbei auch in Deutschland noch enormer Nachholbedarf bestehe, sprach er sich vehement gegen die von der Kommission vorgeschlagenen betrieblichen Kontrollen durch Regierungsbeamte aus. Aus der EG-Richtlinie dürfe für die Mitgliedstaaten keine Verpflichtung erwachsen, wonach Tarifverträge für ungültig erklärt werden könnten, wenn sie dem Gleichheitsgebot nicht Rechnung trügen, denn dies, so die Argumentation, verletze die Autonomie der Tarifvertragsparteien.¹⁵ In der Folge intervenierte der DGB beim Bundesarbeitsministerium, dessen Vertreter in den sich anschließenden Ratsdiskussionen dafür sorgten, dass die umstrittenen Paragraphen tatsächlich aus der Richtlinie entfernt wurden.

3. Im Hinblick auf die Gestaltung der europäischen Sozialpolitik selbst optierte der DGB eindeutig für eine strukturierte Koordinierung nationaler Politiken anstelle einer Zentralisierung durch Schaffung von zusätzlichen EG-Institutionen. So wurde die vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB)¹⁶ ins Spiel gebrachte Gründung einer europäischen Arbeitsvermittlungsanstalt mit dem Argument abgelehnt, es sei kaum zu erwarten, dass eine solche Behörde effektiv arbeiten könne.¹⁷ Ganz ähnlich war die Argumentation im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Koordinierung. Hier wurde die Schaffung eines europäischen „Planungskommissariats“ strikt abgelehnt. Auch der vom EGB favorisierten Aufwertung des 1970 gebildeten „Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen“ zu einem allgemeinen wirtschafts- und sozialpolitischen Konzertierungsorgan der Gemeinschaft konnten die deutschen Gewerkschaften wenig Positives abgewinnen.¹⁸

¹⁴ Aktennotiz zur Besprechung im Bundesarbeitsministerium am 26. Juni 1974, in: AdSD, Bestand DGB, Abt. Europäische Integration, 24/2096.

¹⁵ Stellungnahme der Abteilung Tarifpolitik zum Entwurf einer EG-Richtlinie zu Artikel 119 EWG-Vertrag vom 8. Januar 1974, in: AdSD, Bestand DGB, Abteilung Tarifpolitik, 24/6618.

¹⁶ Zum EGB und allgemeiner zur transnationalen Gewerkschaftszusammenarbeit als einer Dimension deutscher Gewerkschaftspolitik in der europäischen Zivilgesellschaft siehe auch den Beitrag von Schroeder/Weinert in diesem Band.

¹⁷ Hausmitteilung Abteilung Sozialpolitik und Abteilung Europäische Integration vom 5. Juni 1975, in: AdSD, Bestand DGB, Abteilung Europäische Integration, 24/2076.

¹⁸ Aktenvermerk Abteilung Europäische Integration vom 12. September 1973, in: AdSD, Bestand DGB, Abteilung Europäische Integration, 24/1518.

Befürwortet wurde dagegen eine bessere Koordinierung nationaler Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitiken, u.a. durch einen stärkeren Austausch von Informationen und Statistiken, regelmäßige Berichtsaufgaben und die Bereitstellung europäischer „Sozial-Datenbanken“. Diesem Zweck sollte auch die Schaffung einer „Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen“ dienen. Ganz ähnlich waren die Vorstellungen im Bereich der Tarifpolitik. Im Gegensatz zu dem lediglich rhetorischen Bekenntnis zu europäischen Tarifverträgen war es dem DGB hier wirklich ernst mit seiner Forderung nach einem „europäischen Tarifarchiv“. Dieses sollte als zentrale Informationsstelle über tarifpolitische Entwicklungen innerhalb der Gemeinschaft aufgebaut werden und so den grenzüberschreitenden Austausch von Daten verbessern helfen. Damit sollte die europäische Sozialpolitik nicht zuletzt auch eine Dienstleistungsfunktion für nationale Akteure erfüllen.

3. Die Europäische Gemeinschaft als gemeinsamer Markt

Bevor diese zusammengefassten Thesen auf ihre Bedeutung für die Rolle der Gewerkschaften in der europäischen Zivilgesellschaft befragt werden, soll im Folgenden zunächst versucht werden, eine These zur Erklärung dieser Gewerkschaftspolitik herauszuarbeiten. Häufig werden die Initiativen der deutschen Gewerkschaften für ein „soziales Europa“ in erster Linie auf ihr angebliches Bestreben zurückgeführt, die bisherige Dominanz wettbewerbsliberaler Ideen in der EG-Verfassung zu korrigieren. Die Betonung der sozialen Erosionsgefahren, die aus der EG-Marktintegration erwachsen, wird auch in der neueren sozialwissenschaftlichen Forschung geteilt, und zwar sowohl von den Befürwortern einer zentral institutionalisierten EG-Sozialpolitik als auch von denjenigen, die solchen Projekten skeptisch gegenüberstehen (vgl. Liepitz 1996; Streeck 1999). Es scheint jedoch, dass diese Ansätze in erster Linie auf den Erfahrungen der 1990er Jahre basieren, und so stellt sich die Frage, ob hier nicht möglicherweise zeitgenössische gewerkschaftliche Positionen zu stark aus ihrem historischen Kontext isoliert werden. Auf die Frage eines Wandels in den 1990er Jahren wird im Schlussabschnitt dieses Beitrags zurückzukommen sein. Im Folgenden soll zunächst die These vertreten werden, dass die stärkste Kontinuität deutscher Gewerkschaftspolitik gegenüber der europäischen Integration in längerer historischer Perspektive keineswegs in der Ablehnung liberaler Marktintegration besteht, sondern, ganz im Gegenteil, in deren Akzeptanz und Förderung.

Patrick Pasture hat bereits für die Zwischenkriegszeit in überzeugender Weise auf die Ursprünge dieser Haltung hingewiesen: Seit den 1920er Jahren setzten sich sowohl die „freien“ wie auch die christlichen europäischen Gewerk-

schaften für einen Abbau von Handelsschranken auf dem Kontinent sowie für die Bildung einer europäischen Zollunion ein (Pasture 2002). Unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre schwächte sich die Begeisterung der Gewerkschaften für europäischen Freihandel zwar ab, jedoch wurden daraus keinerlei alternative Vorstellungen für eine europäisch geplante Wirtschafts- und Sozialpolitik abgeleitet. Nach 1945 entwickelten sich dann insbesondere die deutschen Gewerkschaften zu eifrigen Befürwortern des gemeinsamen europäischen Marktes. Mit der EWG-Gründung wurde diese Haltung sogar noch verstärkt: Bereits ein Jahr nach Inkrafttreten der Römischen Verträge 1958 nahm der DGB-Bundeskongress eine Entschluss an, in dem die Auffassung vertreten wurde, der gemeinsame Markt werde zur „Beschleunigung des ökonomischen und sozialen Fortschritts“ führen, welcher allein auf nationaler Ebene nicht mehr zu sichern sei. Der Chef der DGB-Wirtschaftsabteilung Rosenberg sprach sogar davon, dass der Verzicht auf einen gemeinsamen Markt nur mit massiven Wohlstandsverlusten erkaufte werden könne.¹⁹ Dass diese Aussagen nicht aus der Luft gegriffen waren, wird in erster Linie am massiven Aufschwung der deutschen Exportwirtschaft in den 1950er Jahren deutlich: Ein immer größerer Anteil des Wirtschaftswachstums in der Bundesrepublik hing in der Folge von der weiteren Steigerung des internationalen Handels ab, und zumindest innerhalb Europas schuf die EG hierfür optimale Voraussetzungen (vgl. Ambrosius 1996).

In diesen Aussagen spiegelt sich ein Verständnis europäischer Integration, bei dem EG und Nationalstaaten in einem Komplementärverhältnis zueinander gesehen werden: Die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Marktes sollte dazu dienen, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, dessen Früchte dann auch von den Gewerkschaften zur Verbesserung der sozialen Lage im Inland und zum Ausbau des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaates genutzt wurden. Es wurde sogar explizit anerkannt, dass die Aufrechterhaltung nationaler Wohlfahrt zu einem gewissen Grade vom Funktionieren des europäischen Marktes abhing – eine These, die sehr nah an Alan Milwards berühmte Formel vom „European Rescue of the Nation-State“ (Milward 1992) heranreicht: Die Verteilung von Ressourcen im nationalen Rahmen setzte unter anderem die fortgesetzte Generierung von Verteilungsspielraum auf europäischer Ebene voraus.

An dieser grundsätzlichen politischen Haltung der deutschen Gewerkschaften änderte sich auch mit den Initiativen für eine Stärkung der „sozialen Dimension“ seit Ende der 1960er Jahre nichts. Besonders plastisch lässt sich dies anhand der oben bereits beschriebenen Skepsis des DGB gegenüber einer europäischen Tarifpolitik zeigen. In einem Konzeptpapier der Abteilung Tarifpolitik vom Mai 1973 heißt es dazu, europäische Tarifverträge seien vor allem deshalb

¹⁹ Deutscher Gewerkschaftsbund, Protokoll des 4. Ordentlichen Bundeskongresses, Stuttgart 7. bis 12. September 1959: 100f., 955.

nicht sinnvoll, weil Tarifpolitik immer auch Strukturpolitik sei und, „bei Berücksichtigung der Tatsache, dass Gewerkschaften sich gern am höchstmöglichen Standard ausrichten“, somit eine Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in wenig entwickelten Gebieten entstände. Dies sei jedoch „gesamtwirtschaftlich und aus vielen anderen Gründen nicht wünschenswert“.²⁰ Es ist nicht schwer, die wichtigsten „anderen Gründe“ für diese DGB-Einschätzung auszumachen. Zweifellos stand dabei einmal mehr die Befürchtung vor erhöhtem politischem Druck für größere finanzielle Umverteilungsprogramme aus reichen in ärmere EG-Länder im Mittelpunkt. Zudem dürfte auch die Sorge vor erhöhtem Migrationsdruck eine Rolle gespielt haben. In jedem Falle folgte die DGB-Politik hier einer Logik, die geradezu auf die Umkehrung öffentlicher Gewerkschaftsverlautbarungen hinauslief: Beim Problem einer europäischen Tarifpolitik ging es nämlich nicht darum, die Mechanismen des gemeinsamen Marktes durch eine soziale Dimension zu mildern, sondern ganz im Gegenteil darum, Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen, die das Funktionieren des Marktes behindern würden. Es scheint unnötig, darauf hinzuweisen, dass diese Politik vor allem vor dem Hintergrund einer fortgesetzt boomenden deutschen Exportwirtschaft interpretiert werden muss. Denn, wie der DGB in seiner oben bereits angedeuteten Ablehnung zu einer massiven europäischen Strukturpolitik betonte, es gelte unter allen Umständen zu vermeiden, dass das Wirtschaftswachstum in den „fortgeschritteneren Regionen“ der EG gebremst würde.

Bei all dieser historischen Kontinuität einer positiven Einstellung zur EG-Wirtschaftsintegration bliebe die Analyse doch einseitig, würde man nicht die grundlegende Ambivalenz berücksichtigen, die der gemeinsame Markt für jede nationale Sozialpolitik haben musste. Dessen positive Verteilungswirkungen hingen nämlich in erster Linie vom Wettbewerbserfolg der jeweiligen einheimischen Industrien ab, und dieser konnte nicht a priori garantiert werden. Blieb der Erfolg aus, so wurde nicht nur kein zusätzliches Wachstum generiert, sondern es drohten im Gegenzug Beschäftigungsverluste durch eine Verschlechterung der Handelsbilanz. Mit der Akzeptanz dieser Logik stellte sich für die Gewerkschaften gleichzeitig das Problem ihrer „Mitverantwortung“, d.h. ihre tarif- und sozialpolitischen Initiativen mussten der Existenz des gemeinsamen europäischen Marktes Rechnung tragen. Dass dies den deutschen Gewerkschaften deutlich bewusst war, bestätigt Wolfgang Streeck, wenn er ihnen attestiert, sie hätten „a keen sense of exposure to a volatile and competitive world market“ (Streeck 1992: 181). Damit barg jedoch die europäische Marktintegration potentiell immer auch die Gefahr des „social dumping“. Akut wurde dieses Problem dann, wenn die positiven sozial- und beschäftigungspolitischen Effekte, die aus export-

²⁰ DGB, Abteilung Tarifpolitik, „Entwurf: Betr. Anmerkungen zum Problem ‚Europäische Tarifverträge‘ vom 25. Mai 1973: 6, in: AdSD, Bestand DGB, Abt. Tarifpolitik 24/6220.

induziertem Wachstum resultierten, nur durch eine gewerkschaftliche Politik zu sichern waren, die inländische tarifpolitische Standards zur Disposition stellte. Dies war nicht nur eine Neuauflage des klassischen Dilemmas der Gewerkschaftspolitik, zwischen Lohn- und Beschäftigungsinteressen einen Kompromiss suchen zu müssen, sondern umfasste in kapitalintensiven Industrien zunehmend auch andere Aspekte der Arbeitsorganisation wie z.B. Schichtsysteme, Urlaubs- und Arbeitszeitregelungen.

In dieser ambivalenten europäischen Konstruktion war die deutsche Gewerkschaftspolitik nicht darauf ausgerichtet, dem Marktliberalismus eine soziale Dimension entgegenzustellen, sondern verfolgte das doppelte Ziel, einerseits das sozialpolitische Wachstumspotential des europäischen Marktes auszuschöpfen, andererseits jedoch negative Rückwirkungen des „social dumping“ zu vermeiden. Historisch gesehen schlug das Pendel für die DGB-Gewerkschaften dabei bis in die 1970er Jahre hinein deutlich ins Positive aus. Die einzige nennenswerte Gefahr für das „deutsche Sozialmodell“ wurde in der Aushöhlung der Mitbestimmung durch die seit Anfang der 1960er Jahre intensiv geführte Debatte über die Schaffung des Statuts einer europäischen Aktiengesellschaft gesehen.²¹

4. Deutsche Gewerkschaften in der europäischen Zivilgesellschaft

Die vorangegangenen Ausführungen haben deutlich gemacht, welche entscheidende Bedeutung die europäische Wirtschaftsintegration für die deutschen Gewerkschaften besaß. Gleichgültig, ob man die positiven oder die negativen Effekte des gemeinsamen Marktes für nationale Wohlfahrt betonte, die EG/EU wurde stets in erster Linie als Wirtschaftseinheit wahrgenommen, und alle Reformideen zielten niemals darauf ab, diesen Charakter grundlegend zu verändern. Es wäre daher ein verhängnisvoller Fehler, die europäische Zivilgesellschaft in starker Abgrenzung zur ökonomischen Sphäre zu konzeptualisieren. Man wird ohne Übertreibung sagen können, dass auf diese Weise jede Analyse gewerkschaftlicher Politik in der EG/EU von vornherein ihrer wichtigsten Dimension beraubt würde. In längerfristiger historischer Perspektive reihten sich die deutschen Gewerkschaften in eine vom ökonomischen Fortschrittsgeist geprägte Weltbürgergesellschaft ein. Auch für sie galt das Freihandelsprinzip zuvorderst als Quelle nationalen Reichtums. Die potentiell problematischen Aspekte der Marktintegration spielten zumindest bis in die 1970er Jahre hinein keine entscheidende Rolle. Sozialpolitische Verteilungsfragen stellten sich auf europäischer Ebene nicht.

²¹ Vgl. z.B. Protokoll über die Sitzung des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes am 7. Februar 1967, 2, in: AdSD, Bestand DGB, Abt. Vorsitzender, 5/DGAI/535.

Betrachtet man, am Beispiel der europäischen Sozialpolitik, das Verhältnis der deutschen Gewerkschaften zu den EG/EU-Institutionen, so lassen sich verschiedene Dimensionen unterscheiden. Neben der Regulierung von grenzüberschreitenden sozialen Problemen (z.B. der Wanderarbeiter) setzten sich der DGB und die Einzelgewerkschaften für eine europäische Koordinierung von Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ein. Dabei wurde aber einer eher lockeren Kooperation nationaler Akteure eindeutig der Vorzug gegenüber der Schaffung zentraler EG-Behörden gegeben. Auch diese Politik lässt sich in die historische Kontinuität der transnationalen Zivilgesellschaft einordnen: Bereits im 19. Jahrhundert begann der verstärkte internationale Austausch von Informationen und Daten sowie die Standardisierung von Statistiken. Daneben entwickelte sich ein wachsendes Interesse an den Problemlösungen, die in anderen Ländern für bestimmte soziale Probleme gefunden worden waren. Bekanntlich ist die Entstehungsgeschichte des europäischen Wohlfahrtsstaates auch eine Geschichte gegenseitiger Lernprozesse (vgl. Kaelble 2000).

Zusätzlich zu diesen Aspekten beinhaltete die deutsche Gewerkschaftspolitik jene zwei zentralen Dimensionen, die weiter oben herausgearbeitet wurden: die Förderung positiver Effekte der europäischen Integration für nationale Sozialpolitik, und, im Umkehrschluss, die Abwehr negativer Rückwirkungen auf dieselbe. Wenn der DGB von der „sozialen Dimension Europas“ sprach, so waren damit nicht zuletzt diese beiden Elemente gemeint. Bedenkt man, dass auch die grenzüberschreitende Kooperation z.T. Dienstleistungsfunktionen für nationale Organisationen erfüllte, so wird deutlich, dass das Schwergewicht europäischer sozialpolitischer Arbeit weniger in der Erarbeitung von Konzepten für EG/EU lag, als vielmehr in der Sicherung nationaler Wohlfahrt. Als zivilgesellschaftliche Akteure vertraten die Gewerkschaften mithin in starkem Maße den Standpunkt der Autonomie gegenüber den EG-Institutionen, während ihr Bestreben auf Beteiligung an europäischer Regulierung immer auch funktional auf die nationale Sozialpolitik ausgerichtet war. In gewissem Sinne handelte es sich hier um eine „verdoppelte“ Autonomieforderung. Die klassischen gewerkschaftlichen Prinzipien staatlicher Nichteinmischung, z.B. im Bereich der Tarifpolitik, wurden durch die Forderung nach Autonomie nationaler Politik gegenüber EG-Gesetzgebung ergänzt.

Die stark betonte „nationale Dimension“ der europäischen Sozialpolitik des DGB dürfte auch maßgeblich für die Bestrebungen nach Repräsentation in EG/EU-Institutionen und europäischen Gewerkschaftsgremien verantwortlich sein. Pasture hat auf das Missverhältnis hingewiesen, das zwischen den massiven Bemühungen der Gewerkschaften um Repräsentation und ihrem tatsächlichen Interesse an europäischer Gesetzgebung bestand (Pasture 2002: 29). Ein klassisches Beispiel dafür war die 1972/73 geführte Debatte um die Organisation einer

europäischen Sozialkonferenz, an der neben der EG-Kommission und den nationalen Arbeitsministern auch die Sozialpartner teilnehmen sollten. Dabei blockierten die im EGB vertretenen deutschen und französischen Gewerkschaften die Ausrichtung der Konferenz für längere Zeit, weil auch zwei nationale Konkurrenzorganisationen, die DAG und die französische CFTC, eingeladen werden sollten.²² Ein weiteres Problem bestand darin, dass, war die Repräsentation einmal abgesichert, die nationalen Vertreter nur unregelmäßig zu den Sitzungen erschienen. Im November 1973 klagte das EGB-Sekretariat darüber, dass es keinen Sinn habe, sich für eine sozialpolitische Koordinierung einzusetzen, „wenn die Bünde nachher von den Sitzungen wegbleiben“.²³

Aus Sicht der nationalen Verbände war dieses Verhalten jedoch durchaus zweckmäßig, denn ihre europäischen Repräsentanten hatten zuvorderst den nationalen Organisationsinteressen zu folgen. Sie dienten einerseits als „Vorposten“, die die nationalen Gewerkschaftsführungen mit Informationen über neue Entwicklungen auf EG-Ebene versorgten. Andererseits sollten sie durch gezielte Lobbyarbeit innerhalb der europäischen Institutionen und Gewerkschaftsverbände dazu beitragen, dass durch die EG/EU positive Impulse für den Ausbau nationaler Sozialpolitik gegeben und gleichzeitig negative Rückwirkungen vermieden wurden. Neben direkten Effekten durch Verordnungen oder Richtlinien galt dies auch für die Auswirkungen, die EG-Projekte auf sozialpolitische Debatten innerhalb Deutschlands haben konnten. Welch entscheidende Rolle diese Funktion europäischer Repräsentation spielte, zeigt eine DGB-Bundesvorstandsitzung vom April 1979, in der der IG-Chemie-Vorsitzende Hauenschildt vorschlug, die Diskussion um ein EGB-Aktionsprogramm schnell zu beenden, wenn die verantwortlichen Funktionäre versichern könnten, dass „da kein Hammer drin ist, der uns innenpolitisch vorgehalten werden kann“.²⁴ Umgekehrt zogen die europäischen DGB-Repräsentanten heftigen Ärger auf sich, wenn sie potentielle negative Auswirkungen auf Debatten in Deutschland nicht berücksichtigt zu haben schienen. Dieses Schicksal ereilte z.B. den DGB-Vorsitzenden Vetter, als er 1978 in Interviews die EGB-Forderung nach Arbeitszeitverkürzung als wichtigstes Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit herausstellte, während

²² Sitzung des EGB-Exekutiv Ausschusses vom 24. November 1973 – Vorlage TOP 3 „Über die Möglichkeit, als europäischer Gewerkschaftsbund auf die Gemeinschaftsentscheidungen einzuwirken“, 6, in: AdSD, Bestand DGB, Abt. Europäische Integration, 24/1665.

²³ Protokoll der Sitzung des Exekutiv Ausschusses des Europäischen Gewerkschaftsbundes, 24. November 1973, in: AdSD, Bestand DGB, Abt. Europäische Integration, 24/1167.

²⁴ Protokoll der Sitzung des Bundesvorstands des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 3. April 1979, Übertragung aus dem Stenogramm, in: AdSD, Bestand DGB, Abt. Vorsitzender, 5/DGA1 500.

hierzu in vielen deutschen Einzelgewerkschaften noch keine Entscheidung getroffen worden war.²⁵

Anhaltspunkte für bewusst aus innenpolitischen Motiven geförderte europäische Projekte finden sich seltener. Als Beispiel kann aber die DGB-Initiative für ein Modell der Aufsichtsratsmitbestimmung in den Diskussionen um das EAG-Statut Anfang der 1970er Jahre dienen. Obwohl viele andere europäische Gewerkschaften die DGB-Konzeption nicht teilten, gelang es den deutschen Vertretern mit Verweis auf die gerade in Deutschland stattfindende Mitbestimmungsdebatte, eine EGB-Resolution in ihrem Sinne zu bekommen, die dann später in leicht veränderter Form auch von der Europäischen Kommission übernommen wurde. Dass die politischen Chancen zur Durchsetzung dieser Vorschläge in der EG äußerst gering waren, spielte dabei nicht die entscheidende Rolle. Wichtiger war, dass „Europa“ nunmehr als Argument in der innenpolitischen Debatte verwendet werden konnte, und folgerichtig appellierte der DGB regelmäßig an die Bundesregierung, bei der Diskussion um die Mitbestimmung in Deutschland „die neue Lage in Europa zu berücksichtigen“.²⁶

Abschließend stellt sich die Frage nach der deutschen Gewerkschaftsposition im Hinblick auf Ideen vom „europäischen Gemeinwohl“. Generell lässt sich hier eine äußerst reservierte Position feststellen. In jedem Falle wurde am strukturellen Unterschied zwischen nationaler und europäischer Solidarität festgehalten: Auf allen Feldern der Sozial- und Tarifpolitik blieben Bemühungen zur Ressourcenverteilung ausschließlich auf die nationale Ebene begrenzt. In Europa galten solche Bemühungen als „verfrüht“, wobei sowohl mit „unterschiedlichen Traditionen und Wertvorstellungen“ wie auch mit dem „demokratischen Defizit“ der EG/EU argumentiert wurde. Die Parallelen zu den Diskursen vom fehlenden „demos“ auf europäischer Ebene (vgl. Weiler 1995) sind offensichtlich. Die Frage, ob und inwieweit möglicherweise die Gewerkschaften selbst zur Verfestigung exklusiv nationaler Solidaritätsmuster beigetragen haben, ist bisher wenig erforscht worden. Hier wäre in erster Linie zu untersuchen, ob es nicht auch organisationspolitische Interessen waren, die die Gewerkschaften von der Entwicklung transnationaler Solidaritäten abhielten.

Versucht man, die Vorstellungen des DGB zur europäischen Sozialpolitik auf einen Begriff des europäischen Gemeinwohls zu bringen, so handelte es sich also zunächst um eine „verteilungsneutrale Solidarität“. Das, was alle EG-Länder zur gemeinsamen Zukunft beitragen sollten, war zum einen die Bereitschaft, den europäischen Partnern eigene nationale Konzepte und Praktiken zugänglich zu

²⁵ Protokoll der Sitzung des Bundesvorstands des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 2. Mai 1978, Übertragung aus dem Stenogramm, 26, in: AdSD, Bestand DGB, Abt. Vorsitzender, 5/DGAI 597.

²⁶ Vgl. z.B. Deutscher Gewerkschaftsbund, Geschäftsbericht des Bundesvorstands 1975 bis 1977: 34f.

machen, um dadurch Lern- und Austauschprozesse zu ermöglichen. Zum anderen befürworteten die deutschen Gewerkschaften zumindest in Ansätzen die Etablierung gewisser regulativer sozialpolitischer Standards, die in allen europäischen Ländern als Minimalniveaus gelten sollten. Statt aktivem Ressourcetransfer bestand Solidarität darin, diese einmal festgelegten Standards nicht mehr zu unterschreiten, um so ein „*race to the bottom*“ zu vermeiden.

5. Ausblick

Welche Veränderungen lassen sich heute in der Europapolitik deutscher Gewerkschaften gegenüber ihren Strategien der 1970er Jahre feststellen? Blickt man auf die Resolutionen von DGB-Kongressen der 1990er Jahre, so scheint ein eher tiefgreifender Wandel stattgefunden zu haben, denn dort ist inzwischen häufig vom „europäischen Sozialmodell“ oder der „europäischen sozialstaatlichen Tradition“ die Rede.²⁷ Welche Bedeutung diese veränderte Akzentsetzung in längerer Perspektive haben wird, und ob die deutschen Gewerkschaften nun verstärkt als treibende Kräfte einer „European Social Citizenship“²⁸ in Erscheinung treten werden, ist derzeit noch kaum abzusehen. Es lassen sich aber doch einige Elemente benennen, die für die beschriebenen Veränderungen eine Rolle gespielt haben könnten. An erster Stelle dürfte es sich dabei um eine seit ca. Ende der 1980er Jahre veränderte Wahrnehmung der Europäischen Wirtschaftsintegration handeln. Zwar werden auch weiterhin die Vorteile des europäischen Freihandels für die deutsche Exportwirtschaft herausgestrichen, aber gleichzeitig verstärkten sich deutlich die Bedenken gegenüber potentiell negativen Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf das Sozialsystem der Bundesrepublik. Stichworte in diesem Zusammenhang sind die Währungsunion mit ihren strikten Konvergenzkriterien, die sich seit dem Fall des Eisernen Vorhangs anbahnende Osterweiterung der Gemeinschaft sowie der allgemeine Trend der ökonomischen Globalisierung. Immer häufiger wird in deutschen Gewerkschaftskreisen die Gefahr des „social dumping“ beschworen und die Notwendigkeit europäischer Sozialstandards betont, um dem zunehmenden Druck auf die deutschen Tarif- und Sozialstandards zu begegnen.²⁹

²⁷ Vgl. z.B. Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand (Hrsg.), Protokoll des 15. Ordentlichen Bundeskongresses, Berlin 13.-17.6.1994, 110f.

²⁸ Zu diesem Thema läuft seit Oktober 2002 ein Forschungsprojekt am EUI Florenz: European Social Citizenship. Historical preconditions for future policies, research project, directed by Bo Strath and Lars Magnusson, European University Institute Florenz.

²⁹ Vgl. z.B. Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand (Hrsg.) Protokoll des 5. Außerordentlichen Bundeskongresses, Dresden 13.-16.11.1996: 211f.

Diese mehr ambivalente Sicht auf den gemeinsamen Markt ging einher mit der Einsicht, dass möglichen negativen Effekten für die Bundesrepublik vor allem durch eine Verstärkung der Koordination europäischer Sozial-, Tarif- und Arbeitsmarktpolitik vorgebeugt werden sollte. Hier liegt eine deutliche Akzentverschiebung zu früheren historischen Perioden vor. Der Schwerpunkt hat sich von der Verteidigung nationaler Autonomie hin zu einer aktiveren europäischen Kooperation verlagert. Beispiele hierfür sind der Europäische Sozialdialog und die Anstrengungen namentlich der IG Metall für eine europäisch koordinierte Tarifpolitik (vgl. Schulten 1999). Dabei wird auch zunehmend auf die regulative Festsetzung von Standards gedrungen. In der Tarifpolitik befürwortet die IG Metall z.B. eine für alle europäischen Gewerkschaften gültige Koordinierungsformel, die sich aus den Komponenten Inflation und Produktivitätswachstum zusammensetzt. Damit wurde erstmals eine explizite Methode vorgeschlagen, anhand derer das Verhalten nationaler Gewerkschaften gegenüber einem postulierten „europäischen Gemeinwohl“ (kein „*race to the bottom*“) gemessen werden kann.

Obgleich also die Europapolitik deutscher Gewerkschaften in jüngster Zeit eine deutliche Wandlung erfahren hat, lassen sich doch auch die historischen Kontinuitäten nicht übersehen. Generell hat das verstärkte Engagement für europäische Koordinierung nichts an der Auffassung geändert, dass die verfassungsmäßigen Kompetenzen für Sozial- und Beschäftigungspolitik bei den Nationalstaaten verbleiben sollten. So stellte der DGB-Bundesvorstand auch in den 1990er Jahren wiederholt fest, dass mit europäischer Beschäftigungspolitik weniger EU-Programme als vielmehr die Vernetzung nationaler Strategien gemeint sei.³⁰ Diese grundlegende Kontinuität zeigt sich auch in der Tarif- und Mitbestimmungspolitik: Die Umsetzung der Koordinierungsstrategie in der europäischen Metallindustrie ist z.B. wesentlich in die Hände grenzüberschreitender Tarifpartnerschaften zwischen zwei oder mehreren nationalen Organisationen gelegt. Und auch im jetzt beschlossenen Statut für eine europäische Aktiengesellschaft finden sich keine Bestimmungen über eine europäische Tarifhoheit. Die EU-Richtlinie zu europäischen Betriebsräten hat nicht etwa zu einem einheitlichen Mitbestimmungsmuster, sondern zur Koexistenz von verschiedenen nationalen Modellen im europäischen Wirtschaftsraum geführt (Streck 1999: 166f.).

Schließlich besteht eine grundlegende Kontinuität deutscher Gewerkschaftspolitik auch weiterhin darin, dass selbst eine stärkere europäische Koordinierung weitgehend verteilungsneutral bleiben soll. Im Falle der Tarifpolitik wird grenzüberschreitend z.B. weder über Arbeitsstandards noch über eine mögliche Ver-

³⁰ Vgl. z.B. Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand (Hrsg.), Geschäftsbericht 1994-1997: 16.

ringerung des Lohngefälles gesprochen. Der entscheidende Maßstab sind die Lohnstückkosten, d.h. die Veränderung des Verhältnisses zwischen Arbeitskosten und Produktivität. Damit wird eine Konzeption europäischer Solidarität vertreten, die sogar institutionell die Verteilungsneutralität festschreibt.

Literatur

- Ambrosius, Gerold 1996: Wirtschaftsraum Europa. Vom Ende der Nationalökonomien, Frankfurt/M.: Fischer.
- Boli, John M./Thomas, George 1999: INGOs and the Organization of World Culture, in: dies. (Hrsg.), *Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations since 1875*, Stanford: Stanford University Press, 13-49.
- Carew, Anthony u.a. (Hrsg.) 2000: *The International Confederation of Free Trade Unions*, Bern: Peter Lang.
- Cohen, Jean L./Arato, Andrew 1992: *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: MIT Press.
- Dolvik, Jon E. 1997: *Redrawing Boundaries of Solidarity. ETUC, Social Dialogue and the Europeanisation of Trade Unions in the 1990s*, Oslo: Fafo.
- Gobin, Corinne 1996: *Consultation et concertation sociales à l'échelle de la Communauté économique européenne. Etude des positions et stratégies de la Confédération européenne des syndicats (1958-1991)*, Brüssel: EMF.
- Gosewinkel, Dieter/Rucht, Dieter 2004: 'History meets sociology'. *Zivilgesellschaft als Prozess*, in: Gosewinkel, Dieter u.a. (Hrsg.), *Zivilgesellschaft - national und transnational*, Berlin: Sigma, 29-60.
- Guasconi, M. E. 2002: *The Breakthrough to a European Social Policy*, Paper presented at the conference: *Inside the European Community: Actors and Policies in the European Integration from the Rome Treaties to the Creation of the 'Snake' (1958-1972)*, Florenz, 28.-30. November 2002.
- Kaelble, Hartmut 2000: *Wie kam es zum europäischen Sozialmodell?*, in: *Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens. Themenheft des Jahrbuchs für Europa- und Nordamerika-Studien 4/2000*, 39-53.
- Kocka, Jürgen 2000: *Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen*, in: ders./Hildermeier, Manfred/Conrad, Christoph (Hrsg.), *Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen*, Frankfurt/M./New York: Campus, 13-39.
- Liepitz, Alain 1996: *Social Europe, the Post Maastricht Challenge*, in: *Review of International Political Economy*, 3, 369-379.
- Majone, Giandomenico 1994: *The Rise of the Regulatory State in Europe*, in: *West European Politics*, 17, 1994, 77-101.
- Milward, Alan S. u.a. 1992: *The European Rescue of the Nation State*, London: Routledge.

- Mittag, Jürgen/Wessels, Wolfgang 2004: Die Gipfelkonferenzen von Den Haag (1969) und Paris (1972). Meilensteine für Entwicklungstrends der Europäischen Union?, in: Knipping, Franz/Schönwald, Matthias (Hrsg.), Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984, Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier, 3-27.
- Nijhuis, Ton 2000: So nah – so fern. Das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft in den Niederlanden im Vergleich zu Deutschland, in: Hildermeier, Manfred/Kocka, Jürgen/Conrad, Christoph (Hrsg.), Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West, Begriff, Geschichte, Chancen, Frankfurt/M./New York: Campus, 219-244.
- Pasture, Patrick 1999: Histoire du syndicalisme chrétien international: la difficile recherche d'une troisième voie, Paris/Montreal: L'Harmattan.
- Pasture, Patrick 2002: Has European Integration led to Europeanization or rather Re-Nationalization of the Trade Union Movement? Paper at the conference "Trade unions in the transnational sphere", EUI Florenz, 26-27 October 2002.
- Pollard, Sidney 1997: The Integration of European Business in the 'Long' Nineteenth Century, in: Olsson, Ulf (Hrsg.), Business and European Integration since 1800. Regional, National and International Perspectives, Göteborg: Göteborg Universitet, 13-27.
- Schulten, Thorsten 1999: Der Koordinierungsansatz des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes, in: ders./Bispinck, Reinhard (Hrsg.), Tarifpolitik unter dem Euro, Hamburg: VSA-Verlag, 197-226.
- Streeck, Wolfgang 1981: Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie, Königstein/Ts: Athenäum.
- Streeck, Wolfgang 1992: Successful Adjustment to Turbulent Markets: the German Automobile Industry in the 1970s and 1980s, in: ders. (Hrsg.), Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies, London: Routledge, 169-196.
- Streeck, Wolfgang 1999: The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems, in: ders. (Hrsg.), Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Frankfurt/M./New York: Campus, 159-188.
- Trentmann, Frank (Hrsg.) 2000: Paradoxes of Civil Society: New Perspectives on Modern German and British History, New York/Oxford: Berghahn.
- Weiler, Joseph 1995: Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision, in: European Law Journal, 1, 219-258.

Euro-Realismus, nationale Skepsis und klammheimliche Transnationalisierung: transnationale Strategien europäischer Nationalgewerkschaften

Wolfgang Schroeder und Rainer Weinert

Die Gewerkschaften Europas sind wie kaum ein anderer Interessenverband in die jeweiligen politischen Kulturen der Nationalstaaten eingebettet. Ihre Organisationsformen und ihr politisches Selbstverständnis haben sich in einer über hundertjährigen Geschichte entwickelt. Damit etablierte sich das, was in die Literatur als *Diversität* europäischer Gewerkschaftsstrukturen eingegangen ist (Crouch/Streeck 1997). Gleichzeitig waren die nationalen Gewerkschaften wesentliche Akteure der Etablierung und des Ausbaus des modernen Wohlfahrtsstaates in Europa, insbesondere nach 1945 (Rokkan 2000), der dadurch seine Legitimationsbasis festigen und ausbauen konnte. Sie sind in dieser Perspektive zentrale Instanzen zivilgesellschaftlicher Entwicklung, denn die Erhöhung der Responsivität und Effektivität der Wohlfahrtsstaaten ist in Anlehnung an Putnam als wichtige zivilgesellschaftliche Funktion der Gewerkschaften zu sehen (Putnam 1994: 9). Unter dem Aspekt der europäischen Integration stellt aber genau diese (nationale) zivilgesellschaftliche Performanz ihr zentrales Problem dar: Denn die nationale Diversität gewerkschaftlicher Strukturen trifft nunmehr auf das Muster suprastaatlicher Integration in Europa, das durch Zollabbau und Marktliberalisierung dominiert wird, während sozialpolitische Regulierungen von nachgeordneter Bedeutung sind (Streeck 1998). Diese Entwicklung führte zu dem problematischen Ergebnis, dass die europäische Integration und deren Auswirkungen auf die Beschäftigten bis Anfang der 1990er Jahre kaum ein Thema in den Gewerkschaften gewesen ist (Coldrick 1998).

Diese Situation hat sich spätestens mit dem Vertrag von Maastricht massiv geändert. Mit der Errichtung der EZB und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt haben sich die Geldpolitik ganz und die Fiskalpolitik ansatzweise europäisiert. Dadurch gerät jegliche Form von nationaler Tarifpolitik unter (transnationalen) Anpassungsdruck. Unmittelbar führte diese Entwicklung zum Wegfall flexibler Wechselkurse, die bislang als zentrale Anpassungsmechanismen fungierten, da-