

Stephan Seifen

Die Bedeutung der europäischen Beschäftigungspolitik für den Strategiewandel der deutschen Gewerkschaften in der Phase der „Eurosklерose“ (1973–1986)

Einleitung und Problematisierung

Die Phase der so genannten Eurosklерose 1973–1986¹ stellt ein bisher noch wenig bearbeitetes Untersuchungsfeld historischer und politikwissenschaftlicher Forschung dar. Dabei mehren sich jedoch die Anzeichen, dass in dieser Phase entscheidende Weichenstellungen zur Lösung späterer Konflikte vorgenommen, die Grundlagen der europäischen sozialen Dimension und damit weiterer Integrationsschritte geschaffen wurden.²

Dabei spielte einerseits die Einbindung gesellschaftlicher Akteure wie der Arbeitnehmerverbände, aber auch die inhaltliche Auseinandersetzung mit beschäftigungs- und sozialpolitischen Themen eine zentrale Rolle. Besonders die deutschen Gewerkschaften, die im Laufe der europäischen Integration wichtige Akteure bezüglich der Einbindung und Organisation von Arbeitnehmerinteressen im europäischen Kontext darstellten, stehen dabei im Vordergrund des Interesses. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass die Europapolitik der deutschen Gewerkschaften von der Nachkriegszeit bis heute nur bedingt eine stringente Entwicklung darstellt, da sie von Brüchen, Strategiewechseln und veränderten Rahmenbedingungen geprägt ist.

In diesem Zusammenhang soll im Folgenden die These geprüft werden, ob die Entwicklung einer zukunfts- und tragfähigen sozialen Agenda auf europäischer Ebene Anfang der 1970er Jahre einen endgültigen Übergang der deutschen Gewerkschaften von einer bis dato komplementär-nationalen zu einer wirklichen Mehrebenen-Strategie begünstigt oder sogar determiniert hat.

Im Rahmen dieses Artikels wird versucht, einige Sinnzusammenhänge herauszuheben und für weitere Diskussionen nutzbar zu machen. Dabei werden sowohl historische Kontinuitäten nachgezeichnet als auch Akteurinteressen, veränderte strukturelle Rahmenbedingungen und inhaltliche Auseinandersetzungen in die Betrachtung einbezogen. Die ersten Abschnitte beschreiben knapp die Entwicklung gewerkschaftlicher Europapolitik und insti-

- 1 Der Begriff der Eurosklерose bezeichnet den Zeitraum 1973–1986, während dieser Phase zogen sich die Regierungen der Mitgliedstaaten aufgrund vorherrschender wirtschaftlicher und politischer Spannungen von einigen europäischen Vorhaben zugunsten nationaler Lösungen zurück.
- 2 Zur Entwicklung der gemeinsamen Sozialpolitik in diesem Kontext vgl. Franz Knipping: Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas, München 2004, S. 181f. Zu anderen Weichenstellungen bezüglich der europäischen Sozialpolitik in dieser Phase Franz Knipping/Matthias Schönwaldt: Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969–1984, Trier 2004.

tioneller Einflusslogik vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1958.³

In einem zweiten Strang wird die zeitgleich erfolgte Weiterentwicklung verbandlicher gewerkschaftlicher Strukturen beleuchtet und hinsichtlich daraus resultierender Probleme für die Interessenvertretung auf europäischer Ebene diskutiert. In Abgrenzung zur Situation auf der nationalen Ebene und den sich dort vollziehenden Renationalisierungstendenzen – speziell in Deutschland bis Mitte der 1960er Jahre – soll dann auf die Entwicklung der sozialpolitischen Agenda auf europäischer Ebene rekurriert werden, die wiederum zu einer Intensivierung auch gewerkschaftlicher Europapolitik geführt haben dürfte. Daran schließen sich eine politikwissenschaftliche Betrachtung und theoretische Einordnung sowie ein Ausblick auf neu aufgeworfene Fragen oder Rückschlüsse an.

Gewerkschaftliche Europapolitik nach 1945

Diese erste Phase des europapolitischen Engagements der deutschen Gewerkschaften in der Nachkriegszeit lässt sich nur vor dem Hintergrund der spezifischen historischen Situation nach dem Zweiten Weltkrieg diskutieren. So waren die Gewerkschaften in der Lage, zügig eigene Strukturen auf nationaler Ebene zu etablieren und sich zu reorganisieren.⁴

Dabei spielte einerseits die pragmatische Wirtschaftspolitik der Alliierten eine Rolle, die gewerkschaftliche Organisationen, beispielsweise in der britischen Besatzungszone, früh legalisierte und auf Wiederherstellung der wirtschaftlichen Infrastruktur abzielte, und andererseits die aufgrund der Dekartellisierung sich zunächst defensiv verhaltenden politischen Gegenspieler auf Arbeitgeberseite.⁵

Die deutschen Metall- und Bergarbeitergewerkschaften standen dem Vorschlag des französischen Außenministers Robert Schuman, die deutsche und französische Kohle- und Stahlproduktion gemeinsam zu betreiben, zunächst zwiespältig gegenüber. Auf der einen Seite betrachteten sie ihn als Möglichkeit den Lebensstandard der Arbeitnehmer anzuheben, Einfluss auf wirtschaftspolitische Entscheidungen⁶ zu nehmen und internationale Akzeptanz zurück zu gewinnen. Auf der anderen Seite befürchteten sie jedoch Einschränkungen bezüglich ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten und sahen in den damit einhergehenden Produktionsbeschränkungen durch die Hohe Behörde eine unzulässige Einmischung.⁷

3 Vgl. auch die Beiträge von Remeke und Bühlbäcker in diesem Heft.

4 Vgl. Michael Schneider: *Kleine Geschichte der Gewerkschaften*, Bonn 2000, S. 254.

5 Vgl. ebd., S. 253 f., S. 270 f.

6 An dieser Stelle gemeint sind die unter der Bezeichnung der Wirtschaftsdemokratie firmierenden Konzepte der Überführung von Schlüsselindustrien in Gemeineigentum, der maßgeblichen Einbindung von Arbeitnehmern in die Aufsichts- und Kontrollgremien der Betriebe und einer Rahmenplanung für die Gesamtwirtschaft. Vgl. Bundesvorstand des DGB (Hg.): *Wirtschaftspolitische Grundsätze des Deutschen Gewerkschaftsbundes*, Protokoll des Gründungskongresses des DGB für die BRD in München vom 12. bis 14. Oktober 1949, S. 318–326.

7 Vgl. Wolfram Elsner: *Die EWG. Herausforderung und Antwort der Gewerkschaften*, Köln 1974, S. 22 f.

Im Gegensatz zu den eher skeptischen Einzelgewerkschaften der Montanindustrie, die in der unmittelbaren Nachkriegszeit in relativ großer Eigenständigkeit die Arbeit in den Betrieben organisiert und geleitet hatten und nun ihren Einfluss schwinden sahen, erwartete sich der DGB vom Schuman-Plan größere Handlungsfreiheit und Akzeptanz auf internationaler Ebene.⁸ Aufgrund der nach dem Krieg vielerorts vorherrschenden Mangelsituation setzte sich schließlich die pragmatischere Sicht durch, die das Ziel verfolgte, zuerst die Versorgungssituation der Arbeiter sicherzustellen und Konzepte der wirtschaftlichen Umstrukturierung hinten anzustellen.

Daher behandelten die deutschen Gewerkschaften ihre Europapolitik besonders auf der Spitzenebene bald mit einigem Enthusiasmus. Dies war auf der einen Seite eine Folge des Weltkriegs, nach dem Europapolitik als einer Form von Friedens- und Versöhnungspolitik hoher Stellenwert zukam, der sich gerade die deutschen Gewerkschaften verpflichtet fühlten;⁹ auf der anderen Seite aber auch durch den relativ hohen Zentralisierungs- und Organisationsgrad gewerkschaftlicher Strukturen begünstigt, der sich nach Kriegsende in Deutschland eingestellt hatte. Zudem ergaben sich aus der Konzeption der paritätischen Mitbestimmung in der Montanindustrie gute Möglichkeiten, Einfluss auf betriebswirtschaftliche Entscheidungen der heimischen Schwerindustrie zu nehmen.¹⁰

Gewerkschaftliche Einflussmöglichkeiten im Rahmen der EGKS- und EWG-Verträge

Im Zuge dieser Orientierung der deutschen Gewerkschaften in Richtung Europa, die sich bald nach Ende des Zweiten Weltkrieges eingestellt hatte,¹¹ entwickelten sich Anfang der 1950er Jahre im Rahmen des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) europäische gewerkschaftliche Strukturen, wie der so genannte Montan- oder 21er-Ausschuss, dessen Ziel darin bestand, gewerkschaftlichen Interessen im Rahmen der Montanunion Durchsetzung zu verschaffen.¹²

Daneben beteiligten sich gewerkschaftliche Vertreter an den Ausschüssen und Gremien der EGKS selbst, zum Beispiel durch kooptierte Mitgliedschaft im Rahmen der Hohen Behörde und drittelparitätisch im Beratenden Ausschuss der EGKS,¹³ dem Vorläufer des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Die ambitionierten Vorstellungen der Gewerkschaften

8 Vgl. auch den Beitrag Bernd Bühläckers in diesem Heft.

9 Vgl. Thorsten Schulten: Gewerkschaften und Europäische Integration, in: Joachim Beerhorst/Hans-Jürgen Urban (Hg.): Handlungsfeld Europäische Integration. Gewerkschaftspolitik in und für Europa, Hamburg 2005, S. 14–36, hier S. 20f.

10 Vgl. Schneider, S. 270f.

11 Vgl. Elsner S. 22f. Dies geschah allerdings nach einigen Startschwierigkeiten, da die Gewerkschaften in der Frühphase des Schuman-Plans ihre Rolle noch nicht gefunden hatten. Vgl. dazu Bernd Bühläcker in diesem Band.

12 Der Ausschuss unterhielt ein kleines Verbindungsbüro in Brüssel, das aufgrund der geringen Personal- und Mittelausstattung aber eher der Information und weniger aktivem Lobbying diente.

13 Die drittelparitätische Beteiligung der Arbeitnehmervertreter stand den Vorstellungen der Gewerkschaften entgegen, die sich ein paritätisches Gremium gewünscht hatten, vor allem weil die dritte

bezüglich einer supranationalen, von nationaler Politik und Legitimation unabhängigen und für gewerkschaftliche Einflüsse offenen Struktur wurden jedoch nicht gänzlich erfüllt, so dass die Gründung der EGKS aus gewerkschaftlicher Sicht letztlich als „schlechter Start“ erschien.¹⁴

Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund eines sich in den Mitgliedstaaten bereits früh vollziehenden generellen Trends zur Renationalisierung zu bewerten, welcher schließlich nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 und aufgrund des Dissenses über die Agrarpolitik im Juli 1965 in der „Politik des leeren Stuhls“ durch Frankreichs Präsidenten de Gaulle kulminierte. Die darauf erfolgende Rückkehr zur Einstimmigkeit bei Ratsentscheidungen im Luxemburger Kompromiss¹⁵ im Januar 1966 erschwerte auch nach Beendigung der französischen Verweigerungsstrategie die Mehrheitsbildung bezüglich europäischer Vorhaben.

Besonders in sensiblen Politikfeldern, wie der Außen-, Sicherheits- und Sozialpolitik oder in kostenintensiven Bereichen, wie der Agrarpolitik, in denen die Mitgliedstaaten ihre Souveränität gefährdet sahen, führte diese Entwicklung zu einer Rückbesinnung auf nationale Sonderinteressen, welche die politische Integration bis zur Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 prägen sollten.¹⁶

Im Hinblick auf diese Entwicklung muss auch der gewerkschaftliche Einfluss auf die Vertragsverhandlungen über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 betrachtet werden, der weit geringer als zuvor im Rahmen der EGKS ausfiel. Die übliche Praxis, Gewerkschaftsvertreter in die Hohe Behörde zu entsenden,¹⁷ ein bislang ausgeübtes, jedoch vertraglich nie verankertes Recht wurde beendet; der in Anlehnung an den Beratenden Ausschuss der EGKS neu gegründete Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) wurde mit weit geringeren Kompetenzen ausgestattet¹⁸ als sich die Gewerkschaften erhofft hatten,¹⁹ und die Entscheidungsfindung innerhalb gewerkschaftlicher Gremien, wie dem 21er-Ausschuss,

beteiligte Interessengruppe der Konsumenten beispielsweise auch Stahlgroßhändler einschloss, die eher der Kapitalseite zuzurechnen waren.

- 14 Vgl. Karl Osterkamp: Kritische Gesichtspunkte zum Schuman-Plan in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 8 (1951), S. 423 und Barbara Barnouin: *The European Labour Movement and European Integration*, Wolfboro 1986, S. 7.
- 15 Der Luxemburger Kompromiss räumte den Ratsmitgliedern bei Entscheidungen von „vitalem Interesse“ Vetorechte ein.
- 16 Vgl. Hans-Jürgen Wagner/Thomas Eger/Heiko Fritz: *Europäische Integration. Recht und Ökonomie, Geschichte und Politik*, München 2006, S. 81 f., Walther Hallstein: *Die Europäische Gemeinschaft*, Düsseldorf 1973, S. 96 f.
- 17 So saßen Paul Finet aus Belgien und Heinz Potthoff für den deutschen DGB als kooptierte Mitglieder in der ersten Hohen Behörde.
- 18 Im Gegensatz zum Vorgänger hatte der WSA beispielsweise keinerlei Initiativrecht.
- 19 Die Existenz des WSA selbst dürfte, entgegen weit verbreiteter Einschätzung, weniger direktem gewerkschaftlichem Druck als vielmehr der Fürsprache der belgischen und niederländischen Regierung geschuldet gewesen sein, da die Regierung Adenauer sich der Mitvertretung gewerkschaftlichen Forderungen gegenüber weitgehend verschloss.

gestaltete sich aufgrund heterogener Interessenlagen, des vereinbarten Abstimmungsmodus der Einstimmigkeit und ideologischer Differenzen als schwierig.²⁰

Die deutschen Gewerkschaften selbst sahen in der Ausgestaltung des EWG-Vertrags einen „Sieg reaktionärer Interessen“ und betrachteten diesen folglich als Fehlschlag.²¹ Sie waren aufgrund der ideologischen und organisatorischen Unterschiede weder in der Lage gewesen, gewerkschaftlichen Druck im Rahmen ihrer europäischen Strukturen aufzubauen, noch waren die von ihnen aufgestellten Forderungen, aufgrund vorherrschender Spannungen um die Mitbestimmung auf nationaler Ebene, bei der Adenauer-Regierung auf offene Ohren gestoßen und im Rahmen der Vertragsgestaltung berücksichtigt worden.

Entwicklung der verbandlichen gewerkschaftlichen Strukturen auf europäischer Ebene

Neben den verbliebenen Möglichkeiten der Einflussnahme im Rahmen der EWG-Strukturen verfolgten die Gewerkschaften daher die Weiterentwicklung und Anpassung eigener verbandlicher Strukturen im Rahmen der seit den frühen 1950er Jahren existierenden multi-sektoralen Europäischen Regionalorganisation (ERO) im Internationalen Bund der freien Gewerkschaften (IBFG).²² Zu diesem Zweck beschloss Vertreter der ERO, des 21er-Ausschusses und der sektoralen Internationalen Berufssekretariate 1958 die Gründung eines Europäischen Gewerkschaftssekretariats und emanzipierten sich damit ein Stück weit von ihren internationalen Organisationen. Das Europäische Gewerkschaftssekretariat wurde 1969 zum Europäischen Bund freier Gewerkschaften (EBFG) umbenannt und die ERO im selben Jahr aufgelöst.²³

Neben diesen multisektoral ausgerichteten Strukturen entstanden im Nachklang zur EWG-Gründung auch branchenspezifische Strukturen, vor allem in der Agrar-, Transport- und Baubranche.²⁴ Sektorale Strukturen für die Montanindustrie existierten ja mit dem 21er-Ausschuss bereits seit der EGKS-Gründung. Auch beim Aufbau sektoraler Ausschüsse, die meist als Ableger der Internationalen Berufssekretariate entstanden, waren die Deutschen Gewerkschaften engagiert. So unterstützte beispielsweise die IG Metall den Aufbau

20 Vgl. Barnouin, S. 7.

21 Vgl. Elsner, S. 40.

22 Vgl. Barnouin, S. 5.

23 Vgl. ebd., S. 12, Jon Erik Dølvik: Die Spitze des Eisbergs. Der EGB und die Entwicklung des Euro Korporatismus, Münster 1999, S. 54 und Silvia Dürmeier/Alfons Grundheber-Pilgram (Hg.): Handbuch der Gewerkschaften in Europa. Der Europäische Gewerkschaftsbund und die Europäisierung der industriellen Beziehungen, Brüssel 1996, S. 5.

24 Die Herausbildung sektoraler Strukturen korrespondiert mit der politikfeldspezifischen Weiterentwicklung Europäischer Strukturen, denen sich die Verbände ko-evolutionär anpassten, wobei die Entwicklung in den infrastrukturell relevanten Branchen Bau und Verkehr auf wirtschaftliche bzw. funktionale „spill-over“ Effekte hindeuten. Dazu auch Willy Buschak: Der Europäische Gewerkschaftsbund und die Europäischen Gewerkschaftsverbände, in: Europäische Gewerkschaftsorganisationen. Bestände im Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich Ebert-Stiftung, Bonn 2003, S. 9–19, hier S. 12.

und die Unterhaltung entsprechender Strukturen finanziell, während die IG Chemie, Papier, Keramik die europäische Koordinationsarbeit für die Chemie- und Fabrikarbeiter noch bis 1988 von ihrer Zentrale in Hannover aus leistete.²⁵ Die sektoralen Strukturen, die während dieser Phase in zahlreichen Branchen entstanden,²⁶ stellten anfangs jedoch eher lose Zusammenschlüsse und Kommunikationsnetzwerke ohne einheitliche Programmatik und Repräsentationsstrukturen dar, können in diesem Zusammenhang aber zumindest als grenzübergreifende Informations- und Kommunikationsstrukturen gesehen werden.²⁷

Neben der Regionalorganisation des IBFG und den sektoralen Ausschüssen entwickelten sich in dieser Zeit auch Regionalorganisationen anderer Gewerkschaftsbünde, wie zum Beispiel im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), des kommunistischen Weltgewerkschaftsbundes (WGB) und der Christlichen Gewerkschaftsbünde. Diese Regionalorganisationen ähnelten sich zwar in ihrer Zielsetzung – Arbeitnehmerinteressen im europäischen Raum zu vertreten –, waren jedoch aufgrund ideologischer und organisatorischer Unterschiede nicht zu einheitlichen Entschlüssen in der Lage.²⁸ Dies war zum großen Teil ein Resultat des Ost-West-Konfliktes, der sich zu diesem Zeitpunkt bereits mitten durch die Gewerkschaftsbewegung zog.²⁹

Ein Teil der organisatorischen Differenzen der europäischen Gewerkschaftsbewegung wurde 1973 mit der Gründung des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) überwunden. Der EGB war das Ergebnis eines kontroversen und von zahlreichen Rückschlägen geprägten Diskussionsprozesses über die organisatorische Ausgestaltung und inhaltliche Ausrichtung des neu zu gründenden Gremiums und ein Kompromiss, der hauptsächlich zwischen dem britischen Trade Union Congress (TUC) und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), den beiden mitgliederstärksten Organisationen, ausgehandelt wurde. Während der DGB eine ausschließlich auf EWG-Belange ausgerichtete und aus EWG-Mitgliedern zusammengesetzte Organisation bevorzugte, verfolgten vor allem der britische TUC und die skandinavischen Gewerkschaften einen sowohl territorial als auch inhaltlich breiteren Ansatz gewerkschaftlicher Zusammenarbeit, mit dem sie sich schließlich auch durchsetzten.³⁰

25 Vgl. Jörg Rumpf: Deutsche Industriegewerkschaften und Europäische Gemeinschaften: die Europapolitik der IG Metall und der IG Chemie, Papier Keramik im Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten der Römischen Verträge und den ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament, Diss. Universität Bochum 2001, S. 187.

26 Die entsprechenden Branchen korrelieren mit der Etablierung von Gemeinschaftskompetenzen, zum Beispiel im Agrar-, Montan- und Verkehrsbereich im Zuge der EWG-Gründung, später auch in Bereichen, die von Liberalisierungsmaßnahmen betroffen waren, wie im Elektrizitäts-, Telekommunikationssektor und solchen Branchen, die auf die Vollendung des Binnenmarktes reagierten, wie etwa die Baubranche.

27 Vgl. Buschak, S. 12.

28 Barnouin, S. 7 ff., Buschak, S. 10.

29 Besonders im Rahmen der internationalen „freien“ Gewerkschaften übte die strikt anti-kommunistisch ausgerichtete amerikanische AFL-CIO wiederholt Einfluss auf die europäischen Mitglieder der IBFG aus, da sie durch die Gründung einer europäischen Regionalorganisation auch die Öffnung für sozialistisch und kommunistisch geprägte Gewerkschaften befürchtete, ohne darauf Einfluss nehmen zu können.

30 Vgl. Dolvik, S. 55 und 74.

Dabei war zumindest dem Bundesvorstand des DGB im Vorfeld bewusst, dass man mit dem Wunsch nach einer nur auf EWG-Mitglieder beschränkten Organisation eine isolierte Position eingenommen hatte. Er nahm dies in Kauf und spielte lediglich auf Zeit.³¹ Der DGB war daher nicht in der Lage, seine speziellen Vorstellungen über die Rolle und inhaltliche Ausrichtung dieser neuen Strukturen durchzusetzen.³² Die Kompromissbereitschaft gegenüber den Gestaltungsvorschlägen des TUC und den anderen in den Diskussionsprozess involvierten Gewerkschaften, die schließlich, nach mehrmalig drohendem Scheitern, zum bereits erwähnten Kompromiss führte, lässt jedoch Rückschlüsse auf die hohe Priorität zu, die der DGB einer europäischen Dachorganisation zu diesem Zeitpunkt einräumte.³³

Die inhaltlich, ideologisch und organisatorisch stark differierenden Standpunkte der beteiligten Gewerkschaften pflanzten sich im EGB nach seiner Gründung fort. Die europäischen Einflussmöglichkeiten der deutschen Gewerkschaften blieben daher in dieser Hinsicht begrenzt. Mangelnde institutionelle Einflussmöglichkeiten im Rahmen der EWG-Strukturen und ineffiziente, recht heterogene sektorale und multisektorale verbandliche Gremien machten es den deutschen Gewerkschaften schwer, ihre Interessen einzubringen. Ergebnisse innergewerkschaftlicher Diskussionsprozesse in dieser Phase waren daher meist allgemeine Entschlüsse, die jedoch keinen Handlungsdruck entfalteten.³⁴

Die Entwicklung auf der nationalen Ebene und die Rückbesinnung auf nationale Sonderinteressen Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre

Im Gegensatz zur heterogenen europäischen Verbändestruktur standen die deutschen Gewerkschaften auf nationaler Ebene in voller Blüte. Daher kann die Phase der gewerkschaftlichen Entwicklung von Mitte der 1950er Jahre bis zur Mitte der 1960er Jahre auch als „goldenes Zeitalter“³⁵ der deutschen Gewerkschaftsbewegung bezeichnet werden. Betrachtet man die Erfolge der Gewerkschaften in dieser Zeit, so waren die deutschen Gewerkschaften, nachdem sie in Teilen Abstand von ihren wirtschaftsdemokratischen Zielen zur Kollektivie-

31 Vgl. Protokoll der 31. Sitzung des DGB Bundesvorstandes, Tagesordnungspunkt 3, Montag 29. Mai 1972 im ÖTV Bildungs- und Begegnungszentrum in der Koblanckstr. 1–3, Berlin Wannsee, S. 4f., in: Archiv der sozialen Demokratie (AdsD), Bonn, Bestand DGB, Abteilung Vorsitzender, 5/DGAI476.

32 Das Bemühen, sich einzubringen, wird vor allem an der Person und dem Engagement Heinz Oskar Vetter, dem damaligen Vorsitzenden des DGB deutlich, der später Präsident des Europäischen Gewerkschaftsbundes werden sollte. Vetter sah es als seine Aufgabe, die deutschen Gewerkschafter von der Notwendigkeit des europäischen Projektes auch gegen Widerstände aus den Reihen der Einzelgewerkschaften zu überzeugen. Vgl. Heinz Oskar Vetter: Notizen. Anmerkungen zur Internationalen Politik, Köln 1983.

33 Vgl. Barnouin, S. 12.

34 Vgl. ebd., S. 47f.

35 Wolfgang Schroeder: Sozialdemokratie und gewerkschaftliche Organisation, in: Tanja Hitzel-Cassagnes/Thomas Schmidt (Hg.): Demokratie in Europa und europäische Demokratien, Wiesbaden 2005, S. 56–89, hier S. 65.

rung und Restrukturierung der industriellen Besitzverhältnisse genommen hatten³⁶ und auf Forderungen nach Mitbestimmung und Teilhabe am Wirtschaftswachstum, Entwicklung des Wohlfahrtsstaates und Reform der kapitalistischen Ökonomie eingeschwenkt waren,³⁷ in der Lage, zahlreiche ihrer Zielvorstellungen durchzusetzen.³⁸

Zwar hatten die Gewerkschaften mit den Bundestagsbeschlüssen zum Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsgesetz Rückschläge bezüglich ihrer Einflussmöglichkeiten hinnehmen müssen,³⁹ waren jedoch aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung, ihrem hohen Organisationsgrad und ihrer Konfliktfähigkeit in der Lage materielle Ziele wie Lohn-erhöhungen, Arbeitszeitverkürzungen und Urlaubsverlängerungen zu realisieren sowie Verbesserungen bei den so genannten weichen Themen, beispielsweise den Arbeitsbedingungen, zu erreichen. Die nach dem Krieg rasch angewachsenen Mitgliederzahlen, das im europäischen Vergleich hohe Niveau sozialer Schutzrechte und die im Rahmen der EGKS eingeräumten innerbetrieblichen Mitbestimmungsmöglichkeiten boten den Gewerkschaften zudem eine solide Machtbasis, auf der sie ihre politischen und wirtschaftlichen Ziele verfolgen konnten.⁴⁰

Infolge der Erfahrungen und Schwierigkeiten der Gewerkschaften, ihre speziellen Zielvorstellungen gewerkschaftlicher Repräsentation im Rahmen der EWG-Verträge durchzusetzen,⁴¹ der Heterogenität innerhalb gewerkschaftlicher Gremien wie dem ZIER-Ausschuss, dem EBFVG und auch noch im 1973 gegründeten EGB einerseits sowie dem Erfolg, besonders der Metall- und Bergarbeitergewerkschaften, auf nationaler Ebene ande-

36 Vgl. Bundesvorstand des DGB (Hg.): Wirtschaftspolitische Grundsätze des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Protokoll des Gründungskongresses des DGB für die BRD in München vom 12. bis 14. Oktober 1949.

37 Vgl. Bundesvorstand des DGB (Hg.): Präambel und wirtschaftspolitische Grundsätze des Grundsatzprogramms von Düsseldorf 1963, Protokoll des außerordentlichen Gewerkschaftstages vom 21. bis 22. November 1963, Düsseldorf, S. 450–469.

38 Vgl. Schneider, S. 282, 287 f.

39 Die gewerkschaftlichen Forderungen nach einer Ausdehnung der paritätischen Montanmitbestimmung auf die gesamte Wirtschaft wurden durch das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) von 1952 nicht erfüllt, die Neuordnung der Wirtschaftsstrukturen blieb aus, und die Einflussmöglichkeiten der nominell von den Gewerkschaften unabhängigen Betriebsräte wurden auf soziale und personelle Angelegenheiten begrenzt. Die Vertreter der Gewerkschaften beklagten diese Entwicklung. So urteilte zum Beispiel Otto Brenner, dass die dem Betriebsverfassungsgesetz innewohnende Ideologie einer Zeit entspreche, „die wir 1945 ein für allemal überwunden glaubten“, und Victor Agartz vom Wirtschaftswissenschaftlichen Institut des DGB geißelte das Gesetz als „reaktionär und antigewerkschaftlich“. Zit. n. Schneider, S. 278. Andererseits garantierte das BetrVG aber auch stabile rechtliche Rahmenbedingungen für die industriellen Beziehungen in den Betrieben und war Anfang der Entwicklung des Dualen Systems der Arbeitnehmervertretung, das heute in Deutschland einzigartig ist. An diese Entwicklung knüpfen auch die nach zähem Ringen erreichten Reformen des BetrVG an. Zum Beispiel die Reform von 1976, bei der ebenfalls keine Parität erreicht werden konnte, die allerdings vor dem Hintergrund der aufkommenden wirtschaftlichen Krisen und dem entschlossenen Widerstand der Arbeitgeberverbände als relativer Erfolg für die Gewerkschaften zu bewerten ist. Zur Reformdebatte vgl. Karl Lauschke: Mehr Demokratie in der Wirtschaft. Die Entstehungsgeschichte des Betriebsverfassungsgesetzes von 1976, Düsseldorf 2006.

40 Vgl. Schneider S. 282 ff.

41 Ein Trend, der sich schon im Rahmen der Montanunion und des EGKS-Vertrags abzeichnete.

rerseits, ging schließlich auch das europäische Engagement der deutschen Gewerkschaften in dieser Phase ein Stück weit zurück.

Diese Entwicklung lässt sich an einigen Punkten festmachen. So unterstützten die deutschen Gewerkschaften zwar die europäische Marktintegration nachdrücklich, da sie sich von ihr Vorteile für die exportorientierte deutsche Wirtschaft erhofften. Konzepten wie einer europäischen Umverteilungspolitik oder dem Europäischen Sozialfonds stand man hingegen skeptisch gegenüber, da eine Schwächung nationaler wohlfahrtsstaatlicher Programme befürchtet wurde. Der DGB vertrat daher die Linie, dass gemeinschaftliche Sozialpolitik nur ergänzend und koordinierend zu den nationalen Sozialpolitiken wirken und vor allem keine Kompetenz- und Mitteltransfers von der nationalen auf die Gemeinschaftsebene nach sich ziehen sollte.⁴² So betonte beispielsweise Ursula Engelen-Kefer, die damalige Referentin für internationale Sozialpolitik im DGB Bundesvorstand, in einem Schreiben an die Generaldirektion V für soziale Angelegenheiten der Europäischen Kommission, dass eine Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Sozialfonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit aus gewerkschaftlicher Sicht nur als flankierende Maßnahme zu den nationalstaatlichen Bemühungen sinnvoll wäre und eine Koordinierung und Abstimmung der nationalen beschäftigungspolitischen Maßnahmen ausreiche, was damals auch Konsens im Europäischen Rat und in den Arbeitgeberverbänden war.⁴³ Hauptargument der Gewerkschaftsvertreter war in diesem Zusammenhang die Erhaltung kulturell und traditionell bedingter sozialpolitischer Unterschiede.⁴⁴

Dahinter dürfte aber bereits die Befürchtung gesteckt haben, dass eine europäische Harmonisierung negative Auswirkungen auf das hohe Niveau von Sozialstaatlichkeit in Deutschland nach sich gezogen hätte. So wurden Vorstöße anderer europäischer Gewerkschaften in Richtung einer Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme, wie etwa der des belgischen FTGB noch 1973,⁴⁵ vom DGB als „nicht wünschenswert“ abgelehnt.⁴⁶ Auch der Schaffung einer europäischen Arbeitsverwaltung und eines gemeinsamen Systems der Arbeitslosenunterstützung im selben Jahr stand der DGB ablehnend gegenüber und wies entsprechende Forderungen als „verfrüht“ zurück.⁴⁷

Ein anderes Problem europäischer Gewerkschaftspolitik ergab sich aus teilweise differierenden Standpunkten der Einzelgewerkschaften gegenüber den Vorstellungen in den Spit-

42 Vgl. Thomas Fetzter: Europäische Strategie deutscher Gewerkschaften in historischer Perspektive, in: Michéle Knodt/Barbara Finke (Hg.): Europäische Zivilgesellschaft, Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden 2005, S. 299–318, hier S. 304f.

43 Schreiben von Ursula Engelen-Kefer an die Generaldirektion V (soziale Angelegenheiten) bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften bezüglich eines Kommissionsvorschlages an den Rat zur Ausweitung des ESF zur beschäftigungspolitischen Krisenbekämpfung, Düsseldorf, 21.1.1975, in: AdsD, Bestand DGB, Abteilung Europäische Integration, 5/DGAN000081.

44 Vgl. Fetzter S. 304.

45 Der Vorschlag des FTGB wurde im den Rahmen der Debatte um die „marktverzerrenden“ Auswirkungen der Wohlfahrtsstaatlichkeit gemacht. Diese Auswirkungen stellten das Hauptargument für eine Angleichung unterschiedlicher sozialer Sicherungsniveaus dar.

46 Vgl. Fetzter, S. 304.

47 Vgl. ebd.

zengremien des Dachverbandes. So wurde ein Vorstoß des DGB, einen rechtlichen Rahmen für Branchentarifverhandlungen auf europäischer Ebene zu schaffen, durch die IG Metall zurückgewiesen, die Tarifpolitik als alleinige Kompetenz der Branchenverbände verstand und sich jegliche Einmischung verbat. Nachdem sich diese Sichtweise auch im DGB durchgesetzt hatte, stießen entsprechende Vorschläge in europäischen Gremien regelmäßig auf die Kritik der deutschen Gewerkschaften, die zwar auf die „schrittweise Harmonisierung des Tarifvertragsrechts und der Tarifpolitik in der europäischen Gemeinschaft“ abzielten, jedoch „ohne die Tarifautonomie der Gewerkschaften in den Mitgliedstaaten einzuschränken“.⁴⁸

So traf die Empfehlung des Rates der Sozialminister 1974 – zu einem Zeitpunkt also, an dem sich die IG-Metall mitten im Streit um die Einführung der 35-Stunden-Woche befand, europäische Mindestnormen bei 40 Stunden wöchentlicher Arbeitszeit und einem Jahresurlaubsanspruch von vier Wochen festzulegen, auf den Widerstand des DGB, der sich beim Bundeswirtschaftsministerium beschwerte und sich dort auf die Tarifautonomie berief.⁴⁹ In einer internen Mitteilung des Leiters der Abteilung Europäische Integration, Volker Jung, an Gunter Rose, den Sekretär der Abteilung Arbeitsrecht beim DGB vom Juli 1974 heißt es dazu: „Solange wir die Verabschiedung der Empfehlung durch den Rat, auf den einige Mitgliedsgewerkschaften des EGB großen Wert legen und die nach dem EWG-Vertrag ohnehin nicht bindend ist, nicht blockieren, halte ich es für angebracht, den Vorrang der Tarifautonomie besonders zu betonen.“⁵⁰ Ähnlich klingt auch der Tenor einer offiziellen DGB-Stellungnahme zur Empfehlung des Rates aus dem Juni 1974, europäische Mindestnormen für Arbeits- und Urlaubszeit festzulegen. Darin wird betont, dass der Vorrang tarifautonomer Regelungen auch daher rührt, dass „ein Teil der in dem Vorschlag enthaltenen Regelungsempfehlungen gesetzlich nur durchführbar wäre, wenn lange, das Gesetz unübersichtlich machende Ausnahmeregelungen vorgesehen werden.“⁵¹

Die Problemwahrnehmung der deutschen Gewerkschaften bezüglich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, des gemeinsamen Marktes und eventueller sozialer Verwerfungen war Anfang der 1970er Jahre also noch wenig ausgeprägt. Im Gegenteil begrüßten die Gewerkschaften die Vorteile der Gemeinschaft, die der Wirtschaft zu Gute kamen und waren skeptisch gegenüber europäischen Maßnahmen, die das deutsche Wirtschaftswachstum gefährden oder den Spielraum der nationalen Akteure einschränken könnten.⁵² Andererseits waren die deutschen Gewerkschaften, vor allem der DGB, an einer verstärkten direkten Repräsentation im Rahmen der EWG-Strukturen interessiert und verfolgen dieses

48 Veröffentlichung eines Pressegesprächs mit H. O. Vetter zum Thema: Gewerkschaftliche Forderungen an die EWG Gipfelkonferenz von Paris, in: DGB Nachrichten Dienst – ND 269/72 vom 15. September 1972, in: AdsD, Bestand DGB, Abteilung Europäische Integration, 5/DGAJ000210.

49 Vgl. Fetzer, S. 306 f.

50 Internes Schreiben, Volker Jung (Abt. Europäische Integration) an Gunter Rose (Abt. Arbeitsrecht), Betreff 40-Stundenwoche und vierwöchiger Jahresurlaub, Düsseldorf 3.7.1974, in: AdsD, Bestand DGB, Abteilung Europäische Integration, 5/DGAN000081.

51 Entwurf einer Stellungnahme des DGB zur Empfehlung des Rates zur Festsetzung von Mindeststandards, Düsseldorf, 27.6.1974, in: AdsD, Bestand DGB, 5/DGAN000081.

52 Vgl. Fetzer, S. 310 f.

Ziel nach wie vor.⁵³ Unterstützt wurden sie in diesem Vorhaben durch die Kommission und einige Mitgliedstaaten, wie aus der Diskussion um die Einrichtung des Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen im April 1970 ersichtlich ist.⁵⁴ Ebenso war der DGB im Gegensatz zur EWG-Gründung bei der Vorbereitung der Standpunkte der deutschen Regierung unter Bundeskanzler Willy Brandt im Vorfeld des Pariser Gipfels 1972 eingebunden worden, mit der Folge, dass die deutsche Ratspräsidentschaft einen Vorschlag des DGB bezüglich der sozialen Asymmetrie in der Gemeinschaft auf die Agenda setzte.⁵⁵ In einem Schreiben an Brandt vom 8. September 1972 mahnte der DGB Vorsitzende Vetter, angesichts der bevorstehenden Erweiterung um die EFTA-Staaten⁵⁶ und unter Bezugnahme auf die zögerliche Entwicklung der europäischen Institutionen bei gleichzeitig voranschreitender Wirtschaftsunion einen sozialpolitischen Vorstoß durch die deutsche Ratspräsidentschaft auf dem Gipfel in Paris an. In seinem Schreiben thematisierte er die gespaltene Haltung der europäischen

53 Heinz Markmann: Überbetriebliche Mitbestimmung in der EWG: Der Wirtschafts- und Sozialausschuss, in *Gewerkschaftliche Monatshefte* 9(1971), S. 567–568, S. 568. Er weist in diesem Zusammenhang explizit auf die Kommission als mögliche Adresse gewerkschaftlicher Interessenpolitik hin. Aufgrund der beschriebenen Probleme der Gewerkschaften, sich im WSA durchzusetzen, waren sie aber auch weiterhin an der Ausweitung der Mitarbeit in anderen Gremien interessiert. Der Geschäftsbericht des DGB für die Jahre 1978–1981 weist über den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ständigen Ausschuss für Beschäftigungsfragen hinaus, auf die Mitarbeit im Beratenden Ausschuss des Europäischen Sozialfonds, die Mitarbeit im Rahmen der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen und dem Beratenden Ausschuss für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hin. Vgl. Bundesvorstand des DGB (Hg.): Geschäftsbericht 1978–1981 zum 12. ordentlichen Bundeskongress des DGB vom 16.5 bis 22.5 1982 in Berlin, S. 130 f.

54 Zur Zeit des „europäischen Tripartismus“ entstanden, angeschlossen an die Generaldirektionen der Kommission, eine ganze Reihe von Ausschüssen, viele waren jedoch eher informell („round tables“). Der von den Gewerkschaften als der wichtigste angesehene war der 1970 eingerichtete „Ständige Ausschuss für Beschäftigungsfragen“. Die Einrichtung dieses Ausschusses, der als Vorläufer des „Sozialen Dialogs“ gilt, wurde im Dezember 1970 im Rat beschlossen, nachdem sich dort bereits Ende der 1960er Jahre die Auffassung durchgesetzt hatte, dass ein Dialog mit den Sozialpartnern bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Beschäftigungspolitik im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion hilfreich wäre. Die Einrichtung des Ausschusses ist vor dem Hintergrund der Sozialfondsreformen der 1970er Jahre zu betrachten. Der Europäische Sozialfond sollte seit den römischen Verträgen dazu dienen, „die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen“. Vgl. Wilhelm Knelangen: „Sozialstaatswerdung“ Europas? Integrationstheoretische Überlegungen zur Entwicklung der EU-Sozialpolitik. in: Alexandra Baum Ceisig/Anne Faber (Hg.): *Soziales Europa. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung*, Wiesbaden 2005, S. 20–44, hier S. 22 f. Der Ausschuss wurde seiner Bestimmung jedoch kaum gerecht und daher mehrmals reformiert. Vgl. Hella Schmidt: *Aufgaben und Befugnisse der Sozialpartner im Europäischen Arbeitsrecht und die Europäisierung der Arbeitsbeziehungen*, Frankfurt am Main 2002, S. 114 f. Die Arbeitgeberorganisationen waren gegen die Einrichtung weiterer paritätischer Ausschüsse bei der Kommission eingestellt, da sie die Kommission auf Seiten der Arbeitnehmer vermuteten und dadurch ihre tarifpolitischen Rechte in Gefahr wähten. Viele der zu dieser Zeit entstandenen „paritätischen Ausschüsse“ wurden später in die Strukturen des WSA integriert.

55 Vgl. Barnouin, S. 73.

56 1973 traten die ersten Staaten der Europäischen Freihandelszone (EFTA) – Großbritannien, Dänemark und Irland der EWG bei.

Gewerkschaften in der Frage der Wirtschaftsunion und warnte vor einer einseitigen, nur auf wirtschaftliche Aspekte gestützten Europapolitik, die es den europäischen Gewerkschaften nicht mehr erlauben würde, die Integration mitzutragen. In seinem Schreiben weist er besonders auf die „Ausbreitung der multinationalen Konzerne“ hin, die wirtschaftsdemokratischer Kontrolle durch die Arbeitnehmer unterworfen werden sollten. Besonders in einem durch Initiativrechte zu stärkenden WSA sieht er ein geeignetes Instrument diese Ziele zu erreichen.⁵⁷ Aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang auch die im Vorfeld durchgeführten Konsultationen zwischen Bundeskanzleramt und DGB-Vorstand. Bei einem Treffen mit Vertretern des Kanzleramtes, unter anderen Willy Brandts Staatssekretärin Katharina Focke, des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und des DGB, unter anderen Volker Jung, dem Vorsitzenden der Abteilung Europäische Integration und Anton Müller-Engstfeld, dem persönlichen Referenten von Heinz Oskar Vetter, unmittelbar vor der Gipfelkonferenz im August 1972, nahmen die Gewerkschaftsvertreter inhaltlich Stellung bezüglich Brandts Vorhaben, auf dem Gipfel ein stärkeres Gewicht auf die Sozialordnung zu legen. Dabei stießen ihre weiterreichenden Vorstellungen einer gemeinschaftlichen Beschäftigungspolitik, die supranational durch den Ständigen Ausschuss für Beschäftigungsfragen, den Europäischen Sozialfonds und den damals neu zu implementierenden Regionalfonds gesteuert werden sollte, auf die Kritik der Bundesvertreter, deren Vorstellung auf eine Harmonisierung nationalstaatlicher Systeme hinauslief. Dem Wunsch der Gewerkschaftsvertreter, dem WSA weitergehende Initiativ- und Selbstbefassungsrechte einzuräumen, kamen die Vertreter der Bundesregierung jedoch entgegen und sagten eine Mitvertretung dieses Standpunktes auf der Gipfelkonferenz zu.⁵⁸

Trotz der Zurückhaltung der Bundesregierung sahen die deutschen Gewerkschaften in der Entwicklung eine Bestätigung eigener Positionen zur gemeinschaftlichen Sozialpolitik.⁵⁹ Auch die Einrichtung einer eigenen Abteilung für Europäische Integration im Bundesvorstand des DGB, die mit einem Abteilungsleiter und einer Mitarbeiterin besetzt wurde,⁶⁰ aus der Einsicht heraus, dass die Europapolitik nicht mehr länger nur Außen-, sondern in erster

57 Heinz Oskar Vetter in einem Schreiben an Bundeskanzler Willy Brandt im Vorfeld der Pariser Gipfelkonferenz, Düsseldorf am 8. September 1972, in: AdSD, Bestand DGB, Abteilung Internationale Politik (Europäische Integration ab 1973), 5/DGAJ000227.

58 Aktenvermerk Volker Jung zum Gespräch mit Vertretern der Bundesregierung am 15. August 1972 im Hans Böckler Haus, Düsseldorf, vom 16. August 1972, in: AdSD, Bestand DGB, Abteilung Europäische Integration, 5/DGAJ000215.

59 Vgl. Bundesvorstand des DGB (Hg.): Geschäftsbericht 1969–1971 zum 9. ordentlichen Bundeskongress des DGB vom 25.6 bis 30.6 1972 in Berlin, S. 137 f. Besonderes Augenmerk der Gewerkschaften war in diesem Bereich auf die Einrichtung des „Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen, die Ausweitung des Europäischen Sozialfonds und die Verbesserungen im Kontext der Arbeitnehmerfreizügigkeit gerichtet. Vgl. ebd.

60 Nach der Gründung im Juli 1972 kam im August 1973 noch ein Abteilungssekretär dazu, was auf ein in dieser Phase gestiegenes Arbeitsaufkommen hindeutet. Allerdings wurde die Abteilung Europäische Integration 1975 wieder aufgelöst und ihre Kompetenzen nun wiederum auf die Abteilungen aufgeteilt.

Linie Wirtschafts-, Sozial-, und Gesellschaftspolitik in der Europäischen Gemeinschaft ist,⁶¹ deutet in diese Richtung. Der Pariser Gipfel von 1972 und das im Anschluss erarbeitete sozialpolitische Aktionsprogramm von 1974 scheinen daher wichtige Wegmarken bezüglich des sozialpolitischen Engagements der Gemeinschaft darzustellen und sollen im Folgenden genauerer Betrachtung unterzogen werden.

Entwicklung des europäischen Arbeitsrechts und der Beschäftigungspolitik in den 1970er Jahren

Betrachtet man die Entwicklung des europäischen Arbeitsrechts und der Beschäftigungspolitik aus historischer Perspektive, so lassen sich fünf Phasen der Entwicklung unterscheiden:

Rudimentäre Ansätze in diesem Politikfeld wie der frühe Europäische Sozialfonds, der in seiner damaligen Form allerdings nur als eine Ergänzung zu nationaler Politik ohne Umverteilungskomponenten betrachtet werden muss, waren bereits im EWG-Vertrag 1958 verankert.⁶² Ebenso wurden in dieser Phase vor allem durch die Kommission Grundlagen bezüglich der Arbeitnehmermobilität, Berufsausbildung und Entgeltgleichheit gelegt und bereits erste Versuche unternommen, diese Grundlagen auszuweiten.⁶³ Mehrheiten im Rat, um entsprechende Programme umzusetzen, waren allerdings noch nicht vorhanden.

Die sozialpolitische Aktivität der Gemeinschaft wurde dann aufgrund der Erfahrungen mit multinationalen Unternehmen und dem mit Einführung des Wechselkurssystems und zunehmender Verflechtung der europäischen Ökonomien einsetzenden Systemwettbewerb Ende der 1960er Jahre und in den frühen 1970er intensiviert. Dies weniger aus Gründen der Einhegung der Marktkräfte, sondern im Gegenteil eher zugunsten ihrer Entfaltung wie zum Beispiel im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit.⁶⁴ Es kommt Anfang der 1970er Jahre zu ersten Mehrheiten im Rat, die es ermöglichten, sozialpolitische Programme zu verabschie-

61 Mitteilung von Volker Jung (Abteilung Europäische Integration) an Alfons Lappas (Abteilung Finanzen) zur Einrichtung und Arbeitsweise der Abteilung Europäische Integration zur Erwähnung im Geschäftsbericht am 5. November 1974, Düsseldorf, in: AdsD, Bonn, Bestand DGB, Abteilung Europäische Integration, 5/DGAJ000213. Darin heißt es weiter: Die Hauptaufgabe der Abteilung Europäische Integration bestand in der „Koordination und Vertretung der europäischen Politik des DGB, deren fachliche Aspekte von den betroffenen Abteilungen der Bundesvorstandsverwaltung bearbeitet werden, insbesondere gegenüber dem EGB, den Institutionen der EG, der Bundesregierung und den europäischen Verbänden“.

62 Vgl. Knelangen, S. 22 f.

63 In der Literatur werden bezüglich dieser frühen Phase europäischer Sozialstaatlichkeit unterschiedliche Bewertungen vorgenommen. Vor allem Dolvik betont die frühen Weichenstellungen in Richtung ökonomischer Aspekte europäischer Sozialstaatlichkeit, das Interesse der Kommission an der Ausweitung ihrer Kompetenzen und die Rolle der Gewerkschaften als deren „Verbündeten“. Vgl. Dolvik, S. 101. Schmidt dagegen sieht in dieser frühen Phase nur rudimentäre Ansätze im Rahmen des Arbeitsrechtes. Vgl. Schmidt, S. 13 f. So auch Däubler, welcher der Gemeinschaft eine sozialpolitische Untätigkeit bis in die 1970er Jahre attestiert. Vgl. Wolfgang Däubler: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, in: Werner Weidenfeld (Hg.): Europa Handbuch, Bonn 1999, S. 522–535, hier S. 522 f.

64 Vgl. Dolvik, S. 101.

den und die Kommission zu deren Durchführung zu ermächtigen.⁶⁵ In diesem Kontext sind besonders der Gipfel von Paris 1972 und das darauf folgende sozialpolitische Aktionsprogramm der Gemeinschaft von 1974 hervorzuheben.

Daraufhin folgte, vor allem unter dem Einfluss der Massenarbeitslosigkeit und des einbrechenden Wirtschaftswachstums in Folge der beiden Ölkrisen, dem Zusammenbruch des Bretton-Woods Systems und dem wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel der Ratspräsidentschaft Großbritanniens unter Thatcher, eine Phase der Stagnation und liberaler Deregulierung zu Anfang der 1980er, die erst wieder im Rahmen des so genannten „Val Duchesse“-Prozesses und der Rückkehr zur qualifizierten Mehrheit im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte Integrationsfortschritte im Bereich der Sozialpolitik zuließ.⁶⁶

Seit Mitte der 1980er Jahre erfuhr die Sozialpolitik als flankierende Maßnahme zur Vollendung des Binnenmarktes und der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion einen erheblichen Bedeutungszuwachs, der soziale Dialog wurde durch erweiterte Konsultationsrechte aufgewertet und in Folge der Wiedereinführung der qualifizierten Mehrheit im Rat konnten – zumindest für einen Teil sozialpolitischer Regelungsinhalte – alte Blockaden durchbrochen und in Folge dessen vor allem arbeitsschutzrechtliche Richtlinien verabschiedet werden. Mit der Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer 1989 wurde ein weiterer, wenn auch unverbindlicher Schritt unternommen, der Gemeinschaft eine sozialpolitische Grundlage zu geben. Das sozialpolitische Engagement der Gemeinschaft wurde in dieser Phase von einer engen Koalition aus einigen Mitgliedstaaten, dem EGB, dem Europäischen Parlament und der Kommission getragen und durch die integrationsfreundliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bestätigt.

Mit dem Sozialprotokoll im Maastrichter Vertrag wurde die Sozialpolitik Anfang der 1990er Jahre auch vertragsrechtlich verankert und der Soziale Dialog in das rechtsetzende Verfahren eingebunden. Damit konnte die EU, jedoch unter Ausschluss Großbritanniens, auf fast allen Feldern des Arbeits- und Sozialrechts Richtlinien beschließen. Infolgedessen kamen beispielsweise Richtlinien zur Arbeitnehmerfreizügigkeit (Entsenderichtlinie 1996) und zur Arbeitnehmervertretung in den Betrieben zustande (Richtlinie zu Europäischen Betriebsräten 1994). Nachdem die neugewählte Labour Regierung unter Blair der Politik des sozialpolitischen „opting out“ ein Ende bereitete und gegenüber den getroffenen Regelungen Zustimmung signalisierte, war es 1997 schließlich möglich, die Sozialpolitik als eigen-

65 Insbesondere die Gipfel von Den Haag 1969 und Paris 1972 stellen in diesem Zusammenhang Wendepunkte in der Mehrheitsfähigkeit sozialpolitischer Entschlüsse im Rat dar. Der Einbeziehung neuer Politikfelder in das supranationale Regime der Gemeinschaft wurde, nachdem man den Streit um die Finalität des „Systems“ Europa beigelegt hatte, auf diesen Gipfelkonferenzen zum Durchbruch verholfen. Vgl. Jürgen Mittag/Wolfgang Wessels: Die Gipfelkonferenzen von Den Haag (1969) und Paris (1972), Meilensteine der Entwicklung zur Europäischen Union? In: Franz Knipping/Matthias Schönwaldt (Hg.): Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969–1984, Trier 2003, S. 3–27.

66 Die Rückkehr zur qualifizierten Mehrheit erfolgte in einigen Politikfeldern, jedoch vor allem im Rahmen der Binnenmarkt-Zielsetzungen.

ständigen Bestandteil im Amsterdamer-Vertrag zu verankern. Ab diesem Zeitpunkt kann die soziale Dimension als endgültig etabliert angesehen werden.

Im Rahmen dieses Überblicks fällt auf, dass sich die europäische Beschäftigungspolitik in den 1970er Jahren vor allem durch unverbindliche Maßnahmen und Programme außerhalb der Verträge entwickelt hat⁶⁷ – ein für die europäische Integration durchaus üblicher Politikstil.⁶⁸ Sie stellt in diesem Zusammenhang einen verteilungsneutralen Kompromiss aus sich überschneidenden integrations- und ordnungspolitischen Konfliktlinien innerhalb der Mitgliedstaaten dar.⁶⁹

So bildeten die Pariser Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs 1972 und das darauf folgende sozialpolitische Aktionsprogramm 1974 Wendepunkte in der bislang rudimentär gebliebenen Entwicklung sozialpolitischer Kompetenzen der Gemeinschaft. Damit stehen sie am Anfang einer Entwicklung, dem Sozial- und Arbeitsrecht den gleichen Stellenwert wie den wirtschaftspolitischen Zielen, der Zoll- und Wirtschaftsunion einzuräumen.⁷⁰ Eine wirkliche vertragliche Verankerung erfolgte jedoch erst viel später, als im Vertrag von Amsterdam ein eigenes Kapitel zur Beschäftigungspolitik aufgenommen wurde.

Die Bedeutung des Pariser Gipfels wird in diesem Kontext jedoch vor allem in der Schlusserklärung deutlich, in der ein energisches Vorgehen im sozialpolitischen Bereich angemahnt und zu diesem Zweck eine Einbindung der Sozialpartner in die wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungen der Gemeinschaft empfohlen werden. Das darauf folgende Aktionsprogramm des Rates 1974 nahm Bezug auf die Entschlüsse des Pariser Gipfels und legte die Mittel der Umsetzung fest. Primäre Ziele waren die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, die Angleichung und Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten und die verstärkte Einbindung der Sozialpartner.⁷¹ Vor allem das dritte Ziel sollte zum einen über den bereits 1970 eingerichteten ständigen Ausschuss für Beschäftigungsfragen erreicht werden,⁷² zum anderen durch Unterstützung der Gewerkschaftsorganisationen und Förderung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer in den Unternehmen und schließlich durch die Schaffung der Möglichkeit, europäische Tarifverträge zu verhandeln.

67 Vgl. Schmidt, S. 13.

68 Es handelt sich hier um eine politikfeldspezifische Entwicklung von „weichen“ Formen intergouvernementaler Kooperation zu „harter“ Supranationalität, die als ein gängiges Entwicklungsmuster der Europäischen Integration gelten kann. Vgl. hierzu Roland Sturm: Staatstätigkeit im europäischen Mehrebenensystem. Der Beitrag der Policy-Forschung zur Analyse von EU-Governance-Prozessen, in: Everhard Holtmann (Hg.): Staatsentwicklung und Policy-Forschung. Politikwissenschaftliche Analysen der Staatstätigkeit, Wiesbaden 2004, S. 117–132, hier S. 119 f.

69 Vgl. Knelangen, S. 23.

70 Vor allem als flankierende Maßnahme für die im Rahmen des so genannten Werner-Plans für das Jahr 1980 vorgesehene Wirtschafts- und Währungsunion.

71 EG-Kommission (Hg.): 6. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, Brüssel im Februar 1973, S. 12.

72 Der Ausschuss für Beschäftigungsfragen wurde nach mehrmaliger Reform 1985 durch den Sozialen Dialog abgelöst.

Die deutschen Gewerkschaften reagierten positiv auf das neue sozialpolitische Engagement des Rates, waren sie sich doch Mitinitiatoren des sozialpolitischen Vorstoßes durch die deutsche Ratspräsidentschaft. Daher sahen sie sich auch in der Pflicht, inhaltlich an der Ausarbeitung des Aktionsprogramms mitzuwirken. Bereits kurz nach dem Gipfel veröffentlichten die Gewerkschaften dazu erste Stellungnahmen. In einem Artikel des Informationsdienstes Gewerkschaftspresse im November 1972 begrüßten sie den sozialpolitischen Vorstoß als lange überfälligen Schritt, den die Gewerkschaften bereits seit Jahren erwartet hätten, da es „mit der Entscheidung zur Einrichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (...) zwingend notwendig geworden [ist], auf sozial-politischem Gebiet eindeutige Maßnahmen zu treffen; denn die wachsenden regionalen Ungleichgewichte, die Lebensqualitäten, die Erhaltung der Umwelt und die Demokratisierung der Wirtschaft werfen für die nächsten Jahre eine Fülle von Problemen auf, die eine gemeinsame Lösung unumgänglich machen“.⁷³ Zeitgleich wurde auch im EBFG ein Entwurf erarbeitet, an dem die deutschen Gewerkschaften maßgeblich mitwirkten. Die Argumentation in diesem Papier unterscheidet sich daher kaum von den Stellungnahmen aus Deutschland. Die Stellungnahmen des DGB und des EBFG (EGB ab 1973) wurden scheinbar aufeinander abgestimmt,⁷⁴ so dass Volker Jung in einem Brief an Kaare Sandegren vom EGB feststellt: „Der DGB hat keine Bedenken gegen direkte Kontakte zwischen der Führung des EGB auf der einen Seite und der Kommission und des Ministerrats auf der anderen Seite.“⁷⁵

Obwohl die Europäische Kommission von den Staats- und Regierungschefs im Rahmen des Pariser Gipfels und des darauf folgenden Aktionsprogramms erstmalig zur Erarbeitung sozialpolitischer Regelungen ermächtigt wurde, blieben die Rechtsgrundlagen, die weitestgehend marktschaffenden oder marktabsichernden Charakter aufwiesen, aufgrund der im Rat erforderlichen Einstimmigkeit schwach.⁷⁶

73 Heinz Wolf, DGB Bundesvorstand, Abteilung Werbung im Informationsdienst Gewerkschaftspresse Nr. 207/18, Jg.27 (1972), Düsseldorf, 27. November 1972, in AdsD, Bestand DGB, Abteilung Europäische Integration, 5/DGAJ000210. Weiter heißt es dort, dass die Gewerkschaften als erste Maßnahme, eine im Frühjahr 1973 stattfindende Sozialkonferenz nutzen wollten, um einen Dialog mit Arbeitgeberorganisationen und Regierungen der Mitgliedstaaten zu eröffnen. Als angestrebte Ziele werden in diesem Zusammenhang der Abbau regionaler Unterschiede, die Erhöhung und Angleichung der öffentlichen Leistungen der Mitgliedstaaten, die Verbesserung und Harmonisierung der Bildungs- und Ausbildungspolitik, die generelle Einführung eines bezahlten Bildungsurlaubs, die Verbesserung und Harmonisierung der sozialen Sicherung, insbesondere der Arbeitslosen-, Kranken-, Invaliden-, Unfall-, und Altersversicherung, die Herabsetzung des Rentenalters bei gleichzeitiger Dynamisierung der Renten, eine allgemeine Verkürzung der Arbeitszeit und Verlängerung des Jahresurlaubs, eine Verbesserung der Lebensbedingungen durch ein umfassendes Umweltschutzprogramm, gleiche Entlohnung für Männer und Frauen und eine gerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung benannt. Dies stellt einen durchaus weitreichenden Forderungskatalog dar.

74 Vgl. Entwurf des DGB zur Stellungnahme des EBFG zur Entwicklung eines sozialen Aktionsprogramms, Düsseldorf, 14. November 1972, in: AdsD, Bestand DGB, Abteilung Europäische Integration, 5/DGAJ000210 und EBG-Entwurf Aktionsprogramm, Brüssel, 27. Juni 1973, ebenda.

75 Schreiben Volker Jung (DGB Abteilung Europäische Integration) an Kaare Sandegren (EGB) zum Sozialen Aktionsprogramm in der Europäischen Gemeinschaft, Düsseldorf, 6. Dezember 1973, ebenda.

76 Vgl. Knelangen S. 24. Der rechtliche Rahmen für das Handeln der Kommission beruhte vor allem auf der allgemeinen Harmonisierungsermächtigung nach Art. 100 EWGV a. F. (Art. 94 n. F.) und der so

Dennoch kam es zu ersten Harmonisierungen und Richtlinienvorschlägen. Beispielhaft zu nennen wären hier die Rechtsvorschriften zu Massentlassungen (1975), zur Wahrung von Arbeitnehmeransprüchen bei Unternehmensumbildungen oder Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (1980), zur Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (1975) und zum Arbeitsschutz (1977). Dies waren Regelungsinhalte, die vor allem aus Erfahrungen mit aufkommenden transnationalen Problemen, wie der Arbeitnehmerfreizügigkeit und aus dem Umgang mit multinationalen Unternehmen resultierten. Bemerkenswert und von neuer Qualität ist in diesem Zusammenhang, dass sich die Vertreter der Mitgliedstaaten in diesem „nicht eben integrationsfreundlichen“ Politikbereich, der Einstimmigkeitserfordernis zum Trotz, auf Mindeststandards einigen konnten.⁷⁷

Der sozialpolitische Minimalkonsens geriet jedoch bald darauf, vor allem aufgrund der sich krisenhaft verschlechternden Wirtschaftsentwicklung und aufkommenden Massenarbeitslosigkeit in den meisten europäischen Staaten, unter Druck. Die Gewerkschaften beklagten diese Entwicklung bitter, wie aus einem Brief des DGB-Vorsitzenden Heinz Oskar Vetter an Bundeskanzler Willy Brandt hervorgeht. Darin heißt es: „Leider ist das Maß der Übereinstimmung der Mitgliedsländer in entscheidenden Integrationsfragen nach dem Pariser Gipfel eher geringer geworden. Resignation und Teilnahmslosigkeit verdrängen offensichtlich zunehmend nicht nur in der Bevölkerung die in den Pariser Gipfel gesetzten Erwartungen. Die in der ersten Stufe beabsichtigte Koordinierung der Wirtschaftspolitik unterblieb und eine gemeinsame Stabilitätspolitik blieb in den Anfängen stecken. Der sozialpolitische Harmonisierungsrückstand ist für die Gewerkschaften ein besonderes Ärgernis. Die Beratungen des Ministerrates in der Vorwoche haben den Mangel an europäischer Solidarität deutlich werden lassen.“⁷⁸ Dabei dürfte Vetter vor allem die Briten gemeint haben, die in den folgenden Jahren, bis zur Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986, Ratsentscheidungen blockierten, die dem wirtschaftsliberalen Paradigma der seit 1979 amtierenden Regierung Thatcher zuwiderliefen.

Neben den getroffenen inhaltlichen Regelungen, die eher „weichen“ Zielen der deutschen Gewerkschaften entsprachen, während bei den „harten“ Zielen wie tariflichen Regelungen zu Lohn und Arbeitszeit aus genannten Gründen nur wenig Fortschritte erzielt wurden, waren die deutschen Gewerkschaften weiterhin an vor allem institutionalisierten Einflussmöglichkeiten interessiert.⁷⁹

genannten „Lückenfüllungskompetenz“ nach Art. 235 EWGV a. F. (Art. 308 n. F.).

77 Knelangen, S. 24.

78 Heinz Oskar Vetter, Schreiben an Willy Brandt, Düsseldorf, den 11.12.1973, in: AdsD, Bonn, Bestand DGB, Abteilung Europäische Integration, 5/DGAJ000240.

79 Vgl. Eisner, S. 79. Die deutschen Gewerkschaften hegten, auch aufgrund der guten Erfahrungen mit der Montanmitbestimmung und den entsprechenden Gremien, die Hoffnung ihre speziellen Interessen dort relativ unverfälscht einbringen zu können. In einem EGB-Diskussionspapier vom 12. November 1973 der Arbeitsgruppe „institutionelle Fragen“ werden die institutionellen Einflussmöglichkeiten aufgelistet und bewertet. Unter dem Punkt „Augenblickliche Lage“ heißt es darin: „Überall vertreten aber ohne kontinuierlichen Einfluß.“ In einer Auflistung weiterer Einflussmöglichkeiten werden die „direkte Konsultation mit der Kommission, die Konsultation auf Ebene der Generaldirektionen, der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Beratende Ausschuss der EGKS, der Ausschuss für die Freizügig-

Dabei kam ihnen die Kommission entgegen, deren Strategie es war, eine Koalition mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund und Europa-Parlamentariern zu schmieden, um auf diese Weise, unter dem Schlagwort der Demokratisierung, die eigene Einflussphäre zu erweitern. Die Vertreter der Mitgliedstaaten hielten sich diesbezüglich bedeckt, so betonten der DGB Vorsitzende Vetter und der Abteilungsleiter Finanzen Alfons Lappas in einem Schreiben an den damaligen Finanzminister und späteren Bundeskanzler Helmut Schmidt, dass die Gewerkschaften die ablehnende Haltung des Ausschusses der ständigen Vertreter auf Vorschlag der Kommission in 1974, einen Haushaltsposten „technische und finanzielle Mittel für vorbereitende Konsultationen der Gewerkschaften“ zu schaffen, als ein Abrücken von den in Paris beschlossenen Zielen einer stärkeren Beteiligung der Sozialpartner deuten.⁸⁰

Zudem war auch die europäische Gewerkschaftsbewegung aufgrund der Wirtschaftskrisen der 1970er Jahre in die Defensive geraten. Massenarbeitslosigkeit, stagnierendes Wirtschaftswachstum bei hoher Inflation, Ausweitung des Dienstleistungssektors und Politik der Privatisierung setzten die Gewerkschaften einem zunehmenden Anpassungsdruck aus. Sinkende Mitgliederzahlen und schwindende Konfliktfähigkeit trugen zusätzlich dazu bei, dass die marktliberalen politischen Kräfte zu dieser Zeit in die Offensive gehen konnten. Im Fall der deutschen Gewerkschaften setzte diese Entwicklung allerdings erst verzögert ein, was auf den hohen Verrechtlichungsgrad der Industriellen Beziehungen, den hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften, die wirtschaftliche Position Deutschlands in Europa mit der D-Mark als inoffizieller Leitwährung im Wechselkurssystem, die Tradition der Sozialpartnerschaft und den durch die sozialliberale Koalition noch nicht radikal vollzogenen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel zurückgeführt werden kann.

Erst Anfang der 1980er Jahre kehrte sich der Trend auch in Deutschland, zusätzlich getrieben durch eine von Affären und Misswirtschaft ausgelöste massive Glaubwürdigkeitskrise der Gewerkschaften, um.⁸¹ Die geänderten Rahmenbedingungen, der erhöhte Anpas-

keit der Wanderarbeitnehmer, der Beratende Ausschuss für die Berufsausbildung, der Sozialfonds-ausschuss, der Ständige Ausschuss für Beschäftigungsfragen, die Arbeitsgruppen des EGB genannt. Während in der Bewertung den meisten der hier genannten Gremien nur geringer bis kein Einfluss zugesprochen wird, sehen die Gewerkschaftsvertreter vor allem im Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie im Ständigen Ausschuss für Beschäftigungsfragen Entwicklungspotential. Vgl. Diskussionspapier der EGB-Gruppe „Institutionelle Fragen“, undatiert, beim DGB (Alfons Lappas) eingegangen am 12. November 1973, in AdsD, Bestand DGB, Abteilung Europäische Integration, 5/DGAJ000218.

80 Schreiben des DGB Bundesvorstandes Heinz Oskar Vetter und Alfons Lappas von der Abteilung Finanzen an den Finanzminister Helmut Schmidt vom 29. Oktober 1973, in: AdsD, Bestand DGB, Abteilung Europäische Integration, 5/DGAJ000231.

81 Vgl. Schneider, S. 368 f. In diesem Zusammenhang erwähnenswert scheint die Rolle des langjährigen Vorsitzenden der DGB-Finanzabteilung Alfons Lappas, dessen Funktion auch die Leitung der Beteiligungsgesellschaft der Gewerkschaften AG und einige Vorstandsposten unter anderem bei der gewerkschaftseigenen Co Op AG und der „Neuen Heimat“ umfasste. In dieser Hinsicht gelangte Alfons Lappas zu traurigem Ruhm als rufbar wurde, dass er sich seine Zustimmung zu Konzernumbildungen durch Millionenzahlungen, Reisen und Geschenke hatte vergolden lassen. Als der gewerkschaftseigene Immobilienkonzern „Neue Heimat“ 1986 zusammenbrach war Alfons Lappas Vorstandschef. Lappas musste sich noch bis Mitte der 1990er Jahre vor Gericht wegen Veruntreuung und Bilanzverschleierung verantworten.

sungsdruck auf nationaler Ebene, die verbesserte Abstimmung in den verbandlichen Gremien,⁸² die teilweise Überwindung inhaltlicher Differenzen sowie die neu eröffneten Möglichkeiten der Interessenvermittlung trugen zu einem weiteren Strategiewechsel der deutschen Gewerkschaften bei. Dieser Wechsel bestand darin, dass sie sich wieder verstärkt engagierten und nun eine wirkliche Mehrebenenstrategie verfolgten.⁸³ So drängen die Gewerkschaften nach Veröffentlichung des Weißbuchs zur Vollendung des Binnenmarktes 1985 und der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 zunehmend auf ein verstärktes sozialpolitisches Engagement der Europäischen Gemeinschaft und insbesondere des Rates und der Kommission.⁸⁴ Das Mehrebenen-Engagement der Gewerkschaften wird vor allem an den eingebrachten Vorschlägen bezüglich der gemeinsamen Sozialpolitik deutlich. Der DGB nahm dabei auf nationaler Ebene Einfluss auf die Positionen der deutschen Ratspräsidentschaft, engagierte sich im Rahmen des EGB bei der Formulierung eines sozialen Aktionsprogramms und einer EG-Charta für soziale Grundrechte und ersuchte die Kommission um Umsetzung.⁸⁵

Versuch einer theoretischen Einordnung

Um die Bedeutung der Entwicklung der europäischen Beschäftigungspolitik für die deutschen Gewerkschaften zu diskutieren, bedarf es einer theoretischen Einordnung der bisher beschriebenen Einflussfaktoren. Aus dem Repertoire des politikwissenschaftlichen Theoriefundus bietet sich in diesem Zusammenhang die Verwendung eines so genannten analytischen Rahmens an. Analytische Rahmenmodelle treffen Aussagen über die Relevanz und Relation möglicher Einflussfaktoren, die in Abgrenzung zu in sich geschlossenen Theorien

- 82 Die Abstimmung auf verbandlich-europäischer Ebene gestaltete sich zwar aufgrund der gemeinsamen Strukturen und der verringerten ideologischen Unterschiede einfacher als noch Ende der 1960er Jahre, nun ergaben sich aber auch neue Strategieoptionen für die beteiligten Gewerkschaften. Eine dieser Optionen war die Möglichkeit eines Mehrebenenspiels durch einzelne Gewerkschaftsverbände, so zeigt sich Volker Jung, von der Abteilung Europäische Integration in einem Schreiben an die Mitglieder des Bundesvorstandes überrascht, dass in der Frage der Mitbestimmung keine Partei der SPD gefolgt ist. Auffallend war, dass sich einige sozialdemokratische Parteien – so die französische sozialistische Partei und die niederländische Arbeiterpartei – auf die Haltung der Gewerkschaften in ihren Ländern beriefen. Er zieht daraus den Schluss, dass diese Parteien entweder nur sehr schlecht informiert sind oder die im alten EBFV vereinigten Gewerkschaften auf europäischer Ebene einen anderen Standpunkt einnehmen als auf nationaler Ebene. Vgl. Schreiben Volker Jung an die Mitglieder des DGB Bundesvorstandes zum 9. Kongress der sozialdemokratischen Parteien in der Europäischen Gemeinschaft vom 26.–27. April 1973 in Bonn, vom 8. Mai 1973, in: AdsD, Bestand DGB, Abteilung Europäische Integration, 5/DGAJ000239.
- 83 Einen Konsens über diese Strategie konnten die Gewerkschaften auf europäisch-verbandlicher Ebene erst im Rahmen des Stockholmer Kongresses des EGB 1988 erzielen. Vgl. Dolvik, S. 120 f.
- 84 DGB Bundesvorstand (Hg.): Geschäftsbericht 1986–1989 zum 14. ordentlichen Bundeskongress des DGB vom 20.5 bis 26.5.1990 in Hamburg, S. 101 f.
- 85 Ebd., S. 102 f. Aufgrund des Widerstandes der Arbeitgeberverbände während der zweiten nationalen Europakonferenz der Bundesregierung und den im Laufe der Verhandlungen auf europäischer Ebene vorgenommenen inhaltlichen Abschwächungen des Papiers waren die deutschen Gewerkschaften jedoch unzufrieden mit der Umsetzung.

und Modellen zwar von geringerer logischer Stringenz, dafür aber von größerer Anwendungsreichweite geprägt sind.⁸⁶ Die Anwendung analytischer Rahmen kann daher am Anfang eines Forschungsvorhabens stehen, um auf diese Weise Komplexität zu reduzieren, Sinnzusammenhänge herauszuarbeiten und daraus gegebenenfalls Theorien und Modelle abzuleiten oder sie einer empirischen Überprüfung zu unterziehen. Als analytischer Rahmen in dem hier aufgeworfenen Kontext, die Relevanz der Entwicklung der europäischen Beschäftigungspolitik für die deutschen Gewerkschaften und ihre Europapolitik zu bewerten, bietet sich der von Fritz Scharpf und Renate Mayntz entwickelte Akteurzentrierte Institutionalismus an.⁸⁷

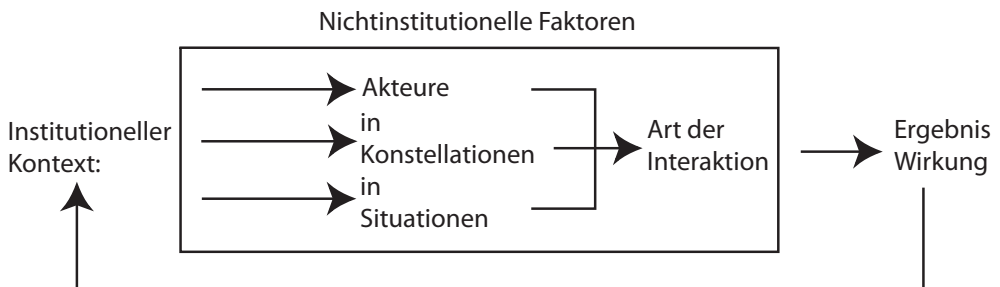


Abb. 1: Akteurzentrierter Institutionalismus nach Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (1995).

Dem Ansatz liegt die Annahme zu Grunde, dass soziale Phänomene als Ergebnis von intentionalem Akteurshandeln begriffen werden müssen; die Interaktionen beziehungsweise Konstellationen der Akteure werden dabei vom institutionellen Kontext beeinflusst. Die Art der Akteure und der Interaktion zwischen ihnen sowie die institutionellen Rahmenbedingungen, die Handlungsmöglichkeiten eröffnen oder beschränken, sind wiederum auch von der inhaltlichen Dimension beziehungsweise vom angestrebten Politikziel abhängig (Siehe Abb. 1). Die Autoren des Ansatzes teilen die handelnden Akteure in individuelle und komplexe und diese wiederum in kollektive und korporative Akteure ein, die, ihren Präferenzen entsprechend, in bestimmten Konstellationen und Situationen interagieren.

Im Fall der europäischen Beschäftigungspolitik können als intentional handelnde Akteure die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rat,⁸⁸ die Europäische Kommission, die Sozialpartner, bestehend aus den Verbänden der Gewerkschaften und der Arbeitgeber, und teilweise das Europäische Parlament angenommen werden.⁸⁹ Dies sind Akteure, die zur

86 Nils C. Bandelow/Klaus Schubert: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München 2003 S. 8.

87 Grundlegend dazu Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf: Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Frankfurt am Main 1995 und Fritz W. Scharpf: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000.

88 Als Vertreter der Exekutive können auch die Regierungsparteien der jeweiligen Mitgliedstaaten in die Analyse einbezogen werden.

89 Die Arbeitgeberverbände und das Europäische Parlament werden jedoch im Rahmen dieser knappen Analyse unberücksichtigt bleiben.

Erreichung oder Verhinderung eines Politikziels Ressourcen aufgewendet haben oder die im Verlauf beeinflusst wurden und daher als Akteure in der „Policy-Arena“-europäische Beschäftigungspolitik auftreten.

Im Fokus stehen vor allem die Gewerkschaften. Sie bieten ein heterogenes Bild, das ihre unterschiedlichen Entwicklungslinien, ihre verschiedenen organisatorischen Muster, ihre Einbindung in das System der Industriellen Beziehungen, ihre Strategien und Ressourcen sowie die zugrunde liegenden politischen und kulturellen Hintergründe widerspiegelt.⁹⁰ Bei den deutschen Gewerkschaften handelt es sich dabei um korporative Akteure im klassischen Sinne. Sie legen zum Zwecke einer auf Dauer angelegten Interessenvertretung Ressourcen zusammen, über die sie dann hierarchisch oder majoritär bestimmen.⁹¹ Sie verfügen über ein Repräsentationsmonopol gegenüber dem Staat, das ihnen im Gegenzug gewisse Sonderrechte wie zum Beispiel Autonomie in bestimmten Bereichen einräumt.⁹² Auf der anderen Seite stehen die Regierungen der Mitgliedstaaten, die im Rat vertreten sind, und die Kommission, die in diesem Kontext eine gewisse Sonderstellung einnimmt, da sie von den Ratsmitgliedern abhängig ist, aber gleichzeitig versucht, eigene Kompetenzen zu erhalten und zu erweitern. Ihr Handeln wird wiederum sowohl durch institutionelle als auch nichtinstitutionelle Faktoren beeinflusst.

Als institutionelle Faktoren gelten dabei „Regelsysteme (...), die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsverläufe strukturieren“.⁹³ Für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand beeinflussen sowohl das Mehrebenensystem EU und die verbandlichen Strukturen der europäischen Gewerkschaften, als auch das nationale politische System Deutschlands das Verhalten der Gewerkschaften. Als Regelsysteme gelten dabei nicht nur Verfassungen oder Gesetze, sondern auch Normen, Konventionen und informelle Verfahrensweisen. Dabei können die handelnden Akteure jedoch auch auf die institutionellen Faktoren Einfluss nehmen und sie gegebenenfalls zu ihren Gunsten verändern.⁹⁴ Der Hand-

90 Einen guten Überblick bietet Rainer Eising: Die Europäisierung deutscher Interessengruppen: Passen die Institutionen und reichen die Kapazitäten? in: Rainer Eising/Beate Kohler-Koch: Interessenpolitik in Europa, Baden-Baden 2005, S. 311–339, hier S. 312 ff.

91 Definition nach James Coleman: *Power and Structure of Society*, New York 1974, S. 758.

92 Diese Aussage scheint für die nationalstaatliche Ebene gesichert, ist für die europäische Ebene im behandelten Zeitabschnitt jedoch diskussionswürdig, trifft mit der Einführung der Richtlinienkompetenz des Sozialen Dialogs, der so genannten „bargained legislation“ im Maastrichter Vertrag dann aber wieder zu.

93 Vgl. Scharpf, S. 77.

94 Eine „nicht-kooperative“ Strategie kann auch auf eine Veränderung zu Ungunsten der anderen Akteure abzielen, wenn „the losing coalition desires to limit or cripple the agency or policy, the consequence, in either case, is to compromise the effectiveness of the policy“. Dies kann in dem hier behandelten Kontext für die britische Regierung, aber auch für die Arbeitgeberverbände im sozialen Dialog gelten. Vgl. Edella Schlager: *Policy making and collective action. Defining coalitions within the advocacy coalition framework*, in: *Policy Sciences* 28(1995), Dordrecht, S. 260. Die Beeinflussung des institutionellen Kontexts ist aufgrund der prinzipiell ungeklärten Finalität des europäischen „politisch-institutionellen Systems“ auch für die Gewerkschaften eine Handlungsoption. So lassen sich die Bemühungen der deutschen Gewerkschaften, Gremien mit gewerkschaftlicher Beteiligung einzurichten und auszubauen in diesen Zusammenhang einordnen.

lungskontext der Akteure wird zusätzlich durch die „nichtinstitutionellen“ Einflussfaktoren eingerahmt, die im Rahmen dieses Ansatzes eine Residualkategorie darstellen, in die beispielsweise die wirtschaftliche Entwicklung gefasst werden kann.

So sind die deutschen Gewerkschaften auf nationaler Ebene aufgrund des hohen Grades der „Verrechtlichung“⁹⁵ der Industriellen Beziehungen in ein relativ starres Korsett formeller und informeller Regeln eingebunden, die ihnen jedoch auch gewisse Einflussmöglichkeiten garantieren, während sie auf Europäischer Ebene im Laufe der beschriebenen Phasen einen alternierenden, eher geringen institutionellen Einfluss ausüben konnten. So ließ der institutionelle Einfluss der Gewerkschaften, die in der EGKS noch direkten Zugang zur Kommission, beziehungsweise zu der Hohen Behörde hatten, im Zuge der EWG Gründung stark nach. Ein wichtiger Grund war die fehlende Repräsentation durch die Bundesregierung bei der Vertragsgestaltung. Auch die Schaffung eines supranationalen Gremiums wie des Wirtschafts- und Sozialausschusses konnte aufgrund der schwachen Ausstattung mit Kompetenzen und der Zusammensetzung dieses Gremiums den Einflussverlust nicht kompensieren. Der Versuch, starke und handlungsfähige verbandliche Strukturen zu etablieren, war aufgrund der organisatorischen und ideologischen Heterogenität der europäischen Gewerkschaftsbewegung in dieser Phase ebenfalls nicht zielführend. Die Vernetzung in verbandlichen Gremien erlaubte es den Gewerkschaften jedoch, sich gegenseitig Informationen zu verschaffen. Es ist anzunehmen, dass hier Lernprozesse angestoßen wurden, die es im Endeffekt ermöglicht haben, eine europäische Mehrebenenstrategie zu vereinbaren sowie Fortschritte in der Lösung transnationaler Probleme zu erzielen.⁹⁶

Auch die Regierungen der Mitgliedstaaten sind auf nationaler Ebene durch Verfassungen weitgehend in ihrem Handlungsrahmen determiniert.⁹⁷ Die Rückkehr zur Einstimmigkeit bei Abstimmungen über „vitale Interessen“ im Rat setzt ihrem Handeln auch auf europäischer Ebene Grenzen, die sie in der Ausübung ihres Letztentscheidungsrechtes beispielsweise bei Vertragsverhandlungen zu Kompromissen zwingt. Darüber hinaus stehen den Ratsmitgliedern jedoch zahlreiche informelle Einflusskanäle zur Verfügung, die Konsensbildung

95 Bernhard Ebbinghaus: *Trade Unions in Western Europe since 1945. Germany*. New York 2000, S. 284.

96 Dabei stellen Policy-Learning Ansätze einen möglichen Hebel zur Analyse dieser Zusammenhänge dar, da reine „Rational-Choice“-basierte Modelle der Komplexität politischer und gesellschaftlicher Veränderungen, gerade im sozialpolitischen Bereich, immer weniger gerecht werden. Einen Überblick bieten die Beiträge von Nils C. Bandelow: *Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung*, in: Matthias Maier/Frank Nullmeyer/Tanja Pritzlaff/Achim Wiesner (Hg.): *Politik als Lernprozess, Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse*, Opladen 2003 und derselbe: *Policy Lernen und politische Veränderungen*, in: Bandelow/Schubert, S. 289–330, in denen er sich auf eine Reihe grundlegender Arbeiten zu diesem Thema bezieht, so beispielsweise auf Phillip E. Converse: *The nature of believe systems in mass publics*, in: David Apter (Hg.): *Ideology and Discontent*, New York 1964, S. 205–261, und Paul A. Sabatier: *Advocacy Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik*, in: Adrienne Heratier (Hg.): *Policy Analyse, Kritik und Neuorientierung*, Politische Vierteljahrszeitschrift, Sonderheft 24, Opladen 1993. Auch der hier bemühte Akteurzentrierte Institutionalismus ist prinzipiell offen gegenüber Handlungstheorien, die Wertorientierungen und Lernprozesse einbeziehen.

97 Großbritannien bildet hier eine Ausnahme, die aus der voluntaristischen Tradition der britischen Interessenvermittlung resultiert.

und Implementation bezüglich europäischer Vorlagen erleichtern sowie das formelle Initiativrecht der Kommission umgehen.

Die Befugnisse der Kommission, als einzig ausschließlich supranationalem Akteur, werden für den betrachteten Zeitraum formell in den Römischen Verträgen festgelegt. Es ist ihr jedoch immer wieder gelungen, ihren Spielraum auszuweiten. Dies geschah einerseits durch die Einbindung subnationaler und verbandlicher Akteure, durch strategische Allianzen mit anderen supranationalen Akteuren wie dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Gerichtshof sowie durch Einwirken auf besonders resistente Mitgliedstaaten, denen Sonderregelungen angeboten wurden. Eine Besonderheit der Kommission ist sicherlich die anfangs ungeklärte Rolle im dynamischen System der EG bzw. EU. Dabei hat die Europäische Kommission ihre Rolle als Hüterin der Verträge immer wieder auch auf Politikinhalt außerhalb der Verträge ausgedehnt. So wurde auch bei der Entwicklung der europäischen Beschäftigungspolitik, Sozialpolitik mit wirtschaftspolitischen Kompetenzen gestaltet.

Der Versuch, die handlungsleitenden Präferenzen der beteiligten Akteure aufzuklären, gestaltet sich in der gebotenen Knappheit als schwierig.⁹⁸ Es kann jedoch angenommen werden, dass Organisationen jeder Art auf Erhaltung und Erweiterung ihres Einflusses im Sinne ihrer Interessen ausgelegt sind und entsprechend agieren. Dies trifft auch für die deutschen Gewerkschaften zu, die sich als Vertreter der Arbeitnehmerinteressen verstehen, aber nicht ausschließlich in einem normativen Sinne, sondern auch weil ihre Machtstellung von einer erfolgreichen Vertretung dieser Interessen abhängt. Dazu zählen seit der Abkehr von radikaleren Zielen Mitte der 1960er Jahre vor allem die materiellen, „harten“ Ziele – Gehaltserhöhungen auszuhandeln und in ihrem Sinne auf Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen einzuwirken, dabei aber nicht den makroökonomischen Kontext aus den Augen zu verlieren. So verfolgen sie daneben auch spezielle wirtschaftliche Ziele, die sie unter Umständen nicht mit anderen europäischen Gewerkschaften gemein haben. Ein zweites wichtiges Thema der deutschen Gewerkschaften war es von Beginn an, Mitspracherechte zu erwirken und so Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen oder im Sinne des Ansatzes auf den institutionellen Kontext einzuwirken.⁹⁹

Die Exekutiven der Mitgliedstaaten beziehungsweise die dahinter stehenden Regierungsparteien verfolgen zumeist nationalstaatliche Interessen, versuchen Ratsentscheidungen entsprechend ihren Wünschen und Zielen zu beeinflussen oder ungünstige Ergebnisse abzuschwächen. Dabei kann Zusammenarbeit in einigen Bereichen Sinn machen, in anderen jedoch Souveränitätsverluste nach sich ziehen.¹⁰⁰ Die Bewertung hängt daher sehr stark vom verhandelten Politikfeld ab. So entwickelte sich die Europäische Union im Laufe der Integ-

98 Die deutschen Gewerkschaften stellen in der historischen Betrachtung keine homogenen Akteure dar. Gerade im Bereich der internationalen Gewerkschaftspolitik ergaben sich daher immer wieder Konflikte, zum Beispiel zwischen Dach- und Einzelverbänden.

99 Dies lässt sich beispielsweise aus der Forderung nach einer Ausweitung der Kompetenzen des Wirtschafts- und Sozialausschusses oder des Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen herauslesen.

100 Im Zuge der europäischen Integration herrschte im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit seit der Gründung der EWG relativer Konsens im Rat, während in der Außen-, Innen- und Sozialpolitik erst in jüngerer Zeit Integrationsfortschritte erzielt wurden.

ration weitestgehend funktional und politikfeldspezifisch, akzeptierten zögerliche Mitgliedstaaten Integrations Schritte eventuell aufgrund von „Side-Payments“¹⁰¹ oder spekulierten auf eine spätere Einflussnahme.¹⁰² Die Entscheidung für oder gegen einen Integrations Schritt hängt dabei zusätzlich von der erwarteten Zustimmung auf der nationalen Ebene ab, da hinter den Regierungen der demokratisch organisierten Staaten Parteien stehen, die zur Wiederwahl stehen, aber auch Verbände, die Implementationsprobleme erzeugen können.¹⁰³ Dabei kann es vorkommen, dass auch Vertreter der Mitgliedstaaten ihr „win-set“¹⁰⁴ größer oder kleiner darstellen, als sie es in Wirklichkeit einschätzen, um Kompromisse anderer Ratsmitglieder zu erzwingen.¹⁰⁵

Dritter und vielleicht interessantester Akteur in diesem Kontext ist die Kommission. Sie ist einerseits von den Mehrheitsentscheidungen der Ratsmitglieder abhängig, trachtet andererseits danach, sich von diesen zu emanzipieren und eigene Machtressourcen zu generieren. Dies hat sie in der Vergangenheit mit großem Erfolg praktiziert, indem sie die gegebenen Vertragsgrundlagen auf andere Politikbereiche ausgedehnt hat.¹⁰⁶ Um eine Erweiterung der supranationalen Befugnisse in der Gemeinschaft zu erreichen, hat die Kommission unter dem Schlagwort der „Demokratisierung“ immer wieder auch Verbände einbezogen, einerseits um auf mitgliedstaatlicher Ebene Verbündete zu gewinnen und andererseits Informati-

- 101 In einem solchen Fall werden zum Beispiel durch Koppelgeschäfte, Paketverhandlungen und Ausgleichszahlungen Integrationsfortschritte in einem Politikfeld durch Modifikationen in einem anderen Politikfeld „erkauft“. Eine durchaus zu kritisierende Methode, da durch die unzulässige Vermischung von Regelungsinhalten einerseits suboptimalen Lösungen einzelner Politikprobleme Vorschub geleistet wird, die sich andererseits aber aufgrund des vorherrschenden Konsenszwangs oft als einzig gangbarer Weg erweist.
- 102 So können Mitgliedstaaten bestimmte Regelungen, beispielsweise im Rahmen von Beitritts- oder Vertragsverhandlungen akzeptieren, dann aber versuchen, die Vorlage im Nachhinein inhaltlich abzuschwächen oder auf ein anderes Ziel hinzuarbeiten.
- 103 Sie sind in diesem Fall zwar keine echten Vetospieler, können aber Kosten der Umsetzung in die Höhe treiben. Der Einfluss von Gewerkschaften, die als nicht-staatliche Akteure keine direkten Vetospieler darstellen ist in diesem Zusammenhang vor allem in ihrem politischen und gesellschaftlichen Einfluss und in ihrem Wählerpotenzial zu sehen.
- 104 Als „Win-set“ bezeichnet man in diesem Zusammenhang das Spektrum der ratifizierungsfähigen Lösungen eines bestimmten Politikproblems. Überlappen sich die „Win-Sets“ ist eine Einigung wahrscheinlich, liegen sie nebeneinander wird eine Einigung unwahrscheinlicher. Die Größe des „Win-Sets“ hängt von der Machbarkeit und Akzeptanz auf nationaler Ebene ab, so können potentielle Vetospieler im Ratifizierungsprozess das Spektrum möglicher Einigung einengen oder erweitern.
- 105 Die Akteure betreiben dann ein so genanntes „Mehrebenenspiel“, dazu grundlegend Robert D. Putnam: *Diplomacy and Domestic Politics. The logic of two-level games in:* Peter B. Evans/Harold K. Jacobson/Robert D. Putnam (Hg.): *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*, Berkeley/Los Angeles 1993, S. 3–42.
- 106 Ein solches Vorgehen wird in einigen politikwissenschaftlichen Publikationen als so genanntes Vertragsgrundlagenspiel bezeichnet. Zur Rolle der Kommission im Integrationsprozess gibt es bereits zahlreiche Untersuchungen und Abhandlungen. Beispielsweise bei William Wallace (Hg.): *The dynamics of European Integration*, London 1990, oder Ulrich Brückner: *Kompetenzerweiterung partout. Die Rolle der Europäischen Kommission im Prozess der Europäischen Integration*, Diss. Freie Universität Berlin 1997.

onen zu generieren und diese in Ermangelung eigener Expertise als Grundlage zu nutzen, um entsprechend passgenaue Vorlagen zu erarbeiten.

Die Konstellationen und Interaktionsformen, in denen die Akteure aufeinander treffen, ist von zentraler Relevanz, denn der Ansatz geht davon aus, dass in hoch organisierten Gesellschaften immer eine Reihe von Akteuren an einem bestimmten Politikprozess teilhaben und daher die Art ihres Aufeinandertreffens Einfluss auf das Ergebnis hat. Definiert wird die Interaktionsform von den Autoren des Ansatzes durch die „beteiligten Spieler, ihre Strategieoptionen, die mit verschiedenen Strategiekombinationen verbundenen Ergebnisse und die Präferenzen der Spieler in Bezug auf diese Ergebnisse.“¹⁰⁷ Die Art der Interaktionsform lässt sich vereinfacht in die Kategorien „kooperativ“ und „nicht-kooperativ“ einteilen, obwohl der Ansatz auch hier feinere Kategorien bereithält.¹⁰⁸

Im prinzipiell dynamischen Kontext der Europäischen Gemeinschaft können eine ganze Reihe dieser Begriffe verortet werden, aufgrund der überschaubaren Anzahl der betrachteten Akteure, kann hier jedoch eine vereinfachte Betrachtungsweise vorgenommen werden. Auch im Bereich der handlungsleitenden Orientierungen, werden ihren Interessen entsprechend rational handelnde Akteure angenommen, obwohl die Autoren des Ansatzes die Anwendung spieltheoretischer Modelle vorschlagen, der Ansatz aber prinzipiell gegenüber jeder Handlungstheorie offen ist.¹⁰⁹

Im Kontext der Entwicklung der europäischen Beschäftigungspolitik lassen sich bezüglich der hier vorgestellten Akteure und ihrer Interessen auch ohne feinere Untergliederung Schlüsse ziehen. So stellte sich die Situation zu Anfang der Phase der Eurosklerose für die Gewerkschaften als relativ unproblematisch dar. Sie konnten ihr „Kerngeschäft“ auf der nationalen Ebene wahrnehmen, in einem institutionellen Kontext, den sie maßgeblich mitgeprägt hatten. Es war daher nicht unbedingt nötig, sich besonders kooperativ zu verhalten auch wenn sie damit in Kauf nahmen, keinen Einfluss auf die Ausgestaltung des EWG-Vertrages nehmen¹¹⁰ oder sogar Vorstöße anderer Gewerkschaften blockieren zu können.

Die Entwicklung zum offenen Binnenmarkt, die anfangs ebenfalls als unproblematisch und sogar nützlich angesehen worden war, erzeugte jedoch spätestens in der Mitte der 1970er Jahre einsetzenden Krise externe Effekte, die auf die Gewerkschaften zurückwirkten. Inzwischen war in der Bundesrepublik jedoch eine sozialdemokratisch geführte Regierung in der Verantwortung, und so fiel es den Gewerkschaften leichter, im Vorfeld Einfluss auf im Rat

107 Vgl. Scharpf, S. 87.

108 Die Art der Interaktion hängt einerseits von der Handlungsorientierung der beteiligten Akteure und andererseits vom Handlungskontext ab, die Autoren schlagen daher Abgrenzungen in einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung vor, je nachdem ob es sich bei der „policy“ Arena um ein anarchisches Feld, ein Feld mit minimalen Institutionen, um ein Netzwerk, Regime, Zwangsverhandlungssystem, Verband, eine repräsentative Versammlung, eine hierarchische Organisationen oder einen Staat handelt. Vgl. Scharpf, S. 90 ff.

109 Vgl. ebd., 129 f.

110 In diesem Punkt besteht ein Kausalitätsproblem, da ungeklärt ist, ob die Nichtkooperation von der Regierung oder den Gewerkschaften ausging. Es ist anzunehmen, dass aufgrund verschiedener Wertehaltungen und mangelnder Kommunikation keine gemeinsame Problemwahrnehmung und somit -lösung möglich war.

vertretene Standpunkte zu nehmen. Dabei kamen ihnen die Haltung und die Politik der Kommission entgegen, um sich zumindest argumentativ abzustimmen und Einfluss auf weitere Politikbereiche zu erhalten.

Die höchste Hürde bildete jedoch die erforderliche Einstimmigkeit im Rat, die sich erst aufgrund der verschlechterten wirtschaftlichen Entwicklung überwinden ließ. Daher ist die Residualkategorie des Ansatzes hier von entscheidender Bedeutung. Die aufkommenden Krisensymptome, Arbeitslosigkeit, wirtschaftliche Stagnation und Inflation beschleunigten den Strategiewandel der beteiligten Akteure, nach Kooperationsgewinnen zu streben. Die Entwicklung der Beschäftigungspolitik bot in dieser Phase einen Ansatz, in dem sich die Handlungsorientierungen der drei hier beschriebenen Akteure ergänzen konnten. Der institutionelle Kontext war günstig und wurde entsprechend verändert, da die Kommission hier mit wirtschaftspolitischen Kompetenzen sozialpolitische Befugnisse an sich zog, während die wirtschaftliche Entwicklung gewissermaßen als Katalysator dieser Entwicklung fungierte.

Fazit und Ausblick

Die Entwicklung der europäischen Beschäftigungspolitik und die Reaktionen der Gewerkschaften in der Phase der Eurosklerose stellen einen zentralen Untersuchungsgegenstand dar, da hier wichtige Weichen in Richtung einer sozialen Dimension der europäischen Einigung gestellt wurden. Die deutschen Gewerkschaften reagierten auf die sich entwickelnde Möglichkeit, Sozialpolitik auf europäischer Ebene zu gestalten, mit einem Ansatz auf beiden Ebenen, indem sie einerseits nationale Einflussmöglichkeiten ausreizten und sich andererseits sowohl in den verbandlichen als auch in den institutionellen Gremien einbrachten.

Durch die gemeinsame Problemwahrnehmung und den gestiegenen Anpassungsdruck, der wirtschaftlichen Integration auch eine soziale Dimension entgegenzusetzen, wurden hier Integrationsfortschritte erreicht, wenn auch diese oftmals durch Kompromisse abgeschwächt wurden. Methodisch wirft auch die Kombination historischer Detailgenauigkeit mit theoretischen politikwissenschaftlichen Ansätzen ein neues Licht auf die Politik der Gewerkschaften und klärt Brüche und Wendepunkte ihres Handelns auf.

Dabei rückt vor allem die Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Kommission in den Fokus weiterer Forschungsansätze. Ging die Entwicklung von den Gewerkschaften aus, die im Vorfeld des Pariser Gipfels der Kommission, Ansätze und Argumente lieferten, um Kompetenzen in sozialpolitischen Bereichen zu erlangen, oder war es die Kommission, die auf der Suche nach Verbündeten gewerkschaftliche Argumente aufgriff und in entsprechende, den Gewerkschaften nicht ohne weiteres zugängliche Kanäle leitete? Hier wäre es nötig, Detailinformationen über die im Vorfeld vonstattengegangenen informellen Konsultationen zwischen diesen Akteuren zu erlangen.

Es ergeben sich auch politikwissenschaftlich neue Fragestellungen über die Rolle von gemeinsamen Wertvorstellungen und Problemwahrnehmungen, die über rein rationales Verhalten hinaus, Einfluss auf die Entwicklung hatten: Wie ist der wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel der britischen Regierung zu bewerten, der die Möglichkeit, Mehrheiten

für sozialpolitische Regelungen im Rat zu finden, nach kurzer Zeit wieder weitestgehend verschloss? Welche Rolle spielen Lernprozesse in den verbandlichen Strukturen der europäischen Gewerkschaften bis heute – zum Beispiel im Bereich grenzübergreifender tarifpolitischer Kooperationen? Aus der Kenntnis der handlungsleitenden Präferenzen von an gewerkschaftlich relevanten Politikprozessen beteiligten Akteuren, deren Einflussmöglichkeiten und Strategien lassen sich so zukünftige Fragestellungen herauskristallisieren und sowohl für weitere Forschung als auch für die praktische Gewerkschaftspolitik nutzbar machen.