

Martin Seeliger

Die soziale Konstruktion organisierter Interessen

Gewerkschaftliche Positionsbildung
auf europäischer Ebene

Schriften aus dem Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

campus

Die soziale Konstruktion organisierter Interessen

MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG
MAX PLANCK INSTITUTE FOR THE STUDY OF SOCIETIES



Martin Seeliger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Europa-Universität
Flensburg.

Martin Seeliger

Die soziale Konstruktion organisierter Interessen

Gewerkschaftliche Positionsbildung
auf europäischer Ebene

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

ISBN 978-3-593-50786-6 Print
ISBN 978-3-593-43720-0 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links.

Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2017 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlagmotiv: Gebäude des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln

Satz: Thomas Pott, MPiFG

Gesetzt aus der Garamond

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

Vorwort	9
Kapitel 1	
Einleitung	13
Kapitel 2	
Einführung in Thema und Forschungsstand	27
2.1 Internationale Gewerkschaftszusammenarbeit	27
2.2 Gewerkschaften und europäische Integration	30
2.3 Europäische Tarifpolitik als Herausforderung und Gradmesser gewerkschaftlicher Positionsbildung	37
2.4 »Soziales Europa« als Konzept und Projekt	45
2.5 Einschätzungen der Potenziale europäischer Gewerkschaften: Optimisten und Skeptiker	48
2.5.1 Zum Stand optimistischer Gewerkschaftsforschung	48
2.5.2 Die pessimistische Position	51
2.6 Fazit und Fragestellung: Wie kam es zu den gemeinsamen Positionen?	55

Kapitel 3

Politikfelder und der Rahmen für ihre

konzeptionelle Untersuchung 59

3.1 Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerentsendung 59

3.2 Europäischer Mindestlohn 73

3.3 Lohnkoordinierung 81

3.4 Drei Felder, drei Puzzles 94

3.5 Methodische Operationalisierung und Datengewinnung 96

Kapitel 4

Theoretischer Zugang 101

4.1 Begründung des handlungstheoretischen Zugangs 102

4.2 Gewerkschaftspolitik im Mehrebenensystem der EU aus pragmatistischer Sicht 103

4.3 Von rationalen Systemen zur Diskrepanz von Reden und Handeln in Organisationen 108

4.4 Sozialisation im Mehrebenensystem der EU 114

4.5 »Imagining Social Europe« – geteilte Zukunftsbilder als politischer Bezugsrahmen 120

4.6 Internationale Positionsbildung unter europäischen Gewerkschaften – eine synthetische Annäherung 126

Kapitel 5

Europäische Tarifpolitik – empirische Befunde aus

den Kernbereichen 131

5.1 Profile der untersuchten Länder und Gewerkschaftsorganisationen ... 131

5.2 Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerentsendung 152

5.2.1 Die Auseinandersetzung um die Dienstleistungsrichtlinie	152
5.2.2 Die Auseinandersetzung um die Durchsetzungsrichtlinie	164
5.3 Die Diskussion um den Europäischen Mindestlohn	181
5.4 Lohnkoordinierung	198
5.5 Zusammenfassung der Befunde im Vergleich	220

Kapitel 6

Fazit: Die soziale Konstruktion organisierter Interessen in der EU	229
---	-----

Anhang	263
--------------	-----

A Interviewpartner	263
--------------------------	-----

B Nominale Lohnstückkostenentwicklung in der Eurozone	265
---	-----

Abbildungen und Tabellen	267
--------------------------------	-----

Literatur	269
-----------------	-----

Vorwort

Warum schreibt man eigentlich eine Dissertation über europäische Tarifpolitik? Als ich im Jahr 2009 meine Bachelorarbeit zum Thema »Deutscher Gangstarap zwischen Affirmation und Empowerment« angemeldet hatte, wusste ich zwar schon, dass ich mein Geld später einmal mit dem Betreiben sozialwissenschaftlicher Forschung verdienen wollte. Dass dies schon dreieinhalb Jahre später in einer Forschungsgruppe mit dem Namen »Politische Ökonomie der europäischen Integration« geschehen sollte, war damals nicht abzusehen und stellte vermutlich auch nicht das wahrscheinlichste Szenario meiner erwerbsbiografischen Entwicklung dar. Es konnte trotzdem so kommen, weil eine ganze Reihe von Leuten mich unterstützt hat. Bei ihnen möchte ich mich nun in einer zumindest grob chronologischen Reihenfolge bedanken, die meine Reiseroute von Bochum nach Flensburg über Köln, Brüssel, Stockholm, San Francisco, Jena und eine ganze Reihe anderer Kurzaufenthalte beschreibt.

Zuerst ist da mein Bochumer Chef, Ludger Pries. Das meiste von dem, was ich über Soziologie und vor allem Arbeitsbeziehungen (oder, wie er sagt, »Erwerbsregulierung«) und Globalisierung weiß, habe ich von ihm gelernt. Meinen ersten Aufenthalt am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, damals noch als Praktikant, ermöglichte Sigrid Quack. Sie hat mir eine Begeisterung für die mir vorher verhasste Organisationssoziologie vermittelt, die ich mir erhalten werde. Wolfgang Streeck hat sich nicht nur den Titel dieses Buches ausgedacht. Was ich von ihm, der dieses Projekt bis kurz vor seinem Abschluss begleitet hat, über Kapitalismus, Demokratie und andere Dinge gelernt habe, wird mir auch in Zukunft von großer Bedeutung sein.

Als die Zweitbetreuung kurz vor Abgabe neu organisiert werden musste, sprang Klaus Dörre mit großer Hilfsbereitschaft ein. Armin Schäfer und allen voran Benjamin Werner leisteten am Institut wichtige Eingliederungshilfe, die im Lauf der Zeit von Susanne Hilbring übernommen wurde. Sebastian Bitterwolf, Neil Fligstein, Jiska Gojowczyk, Sebastian Kohl, Daniel Mertens, Moritz Müller, Oliver Nachtwey, Kimey Pflücke, Inga Rademacher, Alfred Reckendrees, Jan Schank, David Schick, Daniel Seikel, Christian Tribowski, Ines Wagner, Anika Wederhake, Benjamin Werner und Nick Ziegler haben Teile der Arbeit oder

sogar das ganze Manuskript gelesen und kommentiert. Ihnen allen bin ich zu Dank verpflichtet. Mein Dank gilt ebenso den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Technik und Verwaltung, vor allem Petra Zimmermann und Renate Blödorn, die nicht müde wurden, mir die Feinheiten und Details der Reisekostenabrechnung jedes Mal aufs Neue zu erklären, ohne dabei die Beherrschung zu verlieren (ich hätte ihnen das nicht vorwerfen können).

Die wichtigste Rolle für diese Arbeit hat Martin Höpner gespielt, der mich nicht nur ermutigte, eine politökonomische Perspektive auf die Gewerkschaften im Prozess der europäischen Integration zu entwickeln, sondern auch akzeptiert hat, dass dies schließlich weniger gut funktionierte, als er zunächst vermutet hatte. Dass er, mit dem ihm eigenen Understatement, beständig behauptet, keine Ahnung von Soziologie zu haben, verwundert insofern, als seine sensible und sorgfältige Art, politische Zusammenhänge als wissenschaftliche Probleme zu definieren, den analytischen Rahmen dieser Arbeit erst ermöglicht hat. Ich vermute, er ist mehr Soziologe, als er das zugeben will. Dass er jetzt nicht mehr mein Vorgesetzter ist, ist insofern eine gute Sache, als dass wir von nun an einfach Freunde sein können.

Glauben wir den Ethnografen Ronald Hitzler und Paul Eisewicht¹, kommt man »aus keinem Feld so heraus, wie man hineingegangen ist«. Ganz in diesem Sinne hat eine Reihe von Auslandsaufenthalten mir nicht nur die Ruhe und Inspiration verschafft, die mir das Schreiben der Arbeit enorm erleichterten, sondern auch meinen persönlichen Erfahrungshorizont in unschätzbare Weise erweitert. Aline Hofmann und Torsten Müller haben mir am European Trade Union Institute wichtige Einblicke in die alltägliche Zusammenarbeit europäischer Gewerkschaftsvertreter verschafft. Mein Aufenthalt am Stockholm Centre for Organizational Research diente einerseits zum besseren Verständnis der schwedischen Kolleginnen und Kollegen in den Gewerkschaften – die ich aus Gründen der gebotenen Distanz im Folgenden nicht mehr als »Kolleginnen und Kollegen« werde bezeichnen können. Zum anderen erklärte mir Nils Brunsson dort wiederholt, warum die Entkopplung von Reden und Handeln nicht unbedingt als zynisch, sondern unter Umständen widersprüchlicher Erwartungen als vollkommen normal anzusehen ist. Entsprechende Einsichten wurden wenige Monate später von Nick Ziegler, Chris Ansell, Michael Burawoy und Neil Fligstein, deren Bekanntschaft ich als Gastdoktorand an der University of California, Berkeley, machen durfte, infrage gestellt. Produktiv irritiert habe ich wesentliche Teile dieser Arbeit im Bay Area Rapid Transit zwischen Mission/24th und Downtown Berkeley geschrieben (häufig mit einem doppelten Espresso vom

1 Hitzler, Ronald, und Paul Eisewicht. 2016. *Lebensweltanalytische Ethnographie: Im Anschluss an Anne Honer*. Weinheim: Juventa, 128.

Silver Stone Café zwischen die Beine geklemmt, der – entgegen meiner anhaltenden Befürchtung – niemals ausgelaufen ist).

Mein besonderer Dank gilt weiterhin den Kollegen aus dem Umfeld der Gewerkschaften. Manfred Wannöffel, Reiner Hoffmann, Clemens Rode und Klaus Priegnitz haben mir mit ihren Empfehlungen Kontakte zu Interviewpartnern vermittelt, die mir Einblick in ihre Arbeit gegeben haben. Von diesen Interviewpartnern habe ich mehr gelernt, als ich bis jetzt verstanden habe, und viele der von mir transkribierten Passagen klingen mir noch heute in den Ohren. Besonders hervorzuheben war hierbei die Unterstützung durch Richard Pont, Anne Karras und Claes Mikael Jonsson.

Wer über Tarifkoordinierung und den europäischen Mindestlohn schreiben möchte, kommt glücklicherweise nicht an Thorsten Schulten vorbei. Mit zahlreichen inhaltlichen und logistischen Hinweisen hat er meiner Arbeit unverzichtbare Unterstützung gegeben. Stellvertretend für eine Reihe von Kolleginnen und Kollegen aus dem Umfeld des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts und der Hans-Böckler-Stiftung sei ihm hiermit gedankt.

Dass ich so viel an der Dissertation arbeiten konnte, ist auf eine Reihe von Rahmenbedingungen zurückzuführen. Die Unterstützung meiner Eltern ist hierbei an erster Stelle zu nennen. Werner Pohlmann half mir dabei, eine ganze Reihe persönlicher und intellektueller Probleme zu lösen. Schließlich haben Tristan und Frank sichergestellt, dass neben der Arbeit genug Musik und entsprechendes Rahmenprogramm in Hamburg, Bochum, Göttingen, Leipzig und anderswo stattgefunden haben. Die richtige Mischung aus Arbeit und Freizeit zu finden, war unter diesen Bedingungen überraschend einfach. Gern denke ich auch an zahlreiche abendliche Besprechungen in den Hängenden Gärten von Ehrenfeld mit Christian Tribowski, Kimey Pflücke und anderen.

Die Frage, warum man eine Dissertation über europäische Tarifpolitik schreibt, habe ich damit noch nicht ganz beantwortet. Gern würde ich behaupten, dass dahinter ein umfassender Masterplan steckt, der die Untersuchung gewerkschaftlicher Zusammenarbeit im internationalen Rahmen als Schritt in der Umsetzung einer größeren Forschungsagenda vorsieht, oder so etwas. Ehrlich gesagt würde das aber nicht stimmen. Dass ich die Arbeit geschrieben habe, wie ich sie geschrieben habe, hängt vielmehr mit einer langen Verkettung von Bauchentscheidungen zusammen, die ich getroffen habe, weil die Menschen in meinem Umfeld mir vermittelt haben, dass sie richtig sein könnten. Widmen möchte ich diese Arbeit deshalb meinem ersten Bochumer Lehrer Frank Thieme, ohne den ich mir das ernsthafte Studium der Soziologie möglicherweise gar nicht erst zugetraut hätte.

Köln, im September 2017

Martin Seeliger

Kapitel 1

Einleitung

Können nationale Gewerkschaften gemeinsame politische Positionen auf europäischer Ebene entwickeln? Diese Frage stellt sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor dem Hintergrund zweier Facetten der europäischen Integration – ihrer Vertiefung und ihrer Erweiterung. Die Geschichte der europäischen Integration reicht zurück bis in die 1950er-Jahre. Seitdem wurden oberhalb der nationalstaatlichen Ebene Instanzen der kollektiven Regelsetzung und Entscheidungsfindung aufgebaut, die eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedsländer erleichtern und fördern sollen. Seit den 1980er-Jahren vollzieht sich die europäische Integration immer stärker über die Etablierung einer gemeinsamen Ökonomie. Die vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarkts (namentlich: freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und freier Kapital- und Zahlungsverkehr) und die gemeinsame Währung dienen, wenigstens ihrer Idee nach, der engeren Zusammenarbeit wirtschaftlicher Akteure aus den einzelnen Mitgliedstaaten. Die spezifische Herausforderung, vor die sich Gewerkschaften angesichts dieser Entwicklung gestellt sehen, illustriert das folgende Beispiel der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie.

Mithilfe der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie beabsichtigte die Europäische Kommission Anfang des Jahres 2004, eine Regelung zu verabschieden, die es Unternehmen erlaubt hätte, ausländische Arbeitnehmer in einem Mitgliedstaat der EU zu den Bedingungen eines anderen EU-Entsendelandes zu beschäftigen. Das gewerkschaftliche Kerngeschäft der Tarifpolitik betrifft diese Beschäftigungspraxis insofern, als dass mit der nationalen Regulierungsebene der Bezugsrahmen tariflicher Regelsetzung unterminiert wird. Dass eine Lohnarbeit auf einem bestimmten staatlichen Territorium verrichtet wird, hieße unter diesen Bedingungen nicht mehr, dass sie auch den dortigen lohnpolitischen Vorgaben unterliegt.

Besondere Brisanz gewann dieser Vorschlag mit Blick auf die zu dieser Zeit anstehende EU-Osterweiterung. Denn mit einem Durchschnittseinkommen unterhalb von 50 Prozent des EU-Mittels und einer vergleichsweise hohen Arbeitslosigkeit (Bernaciak 2014) zeichneten sich die in den Jahren 2004 und 2007 beigetretenen Länder durch einige Merkmale aus, die einen migrationsbedingten

Unterbietungswettbewerb (Krings 2009) als reale Bedrohung erscheinen ließen. Die gezielte Unterminierung des Nationalstaats als tarifpolitischen Rahmens im Wege der Dienstleistungsrichtlinie durch die EU-Kommission rief vor allem unter den Gewerkschaften der westeuropäischen Länder die Wahrnehmung einer Notwendigkeit zu kollektivem Handeln hervor: Mit dem »Herkunftslandprinzip« wollten sie jenen Passus der Richtlinie verhindern, der die nationalen tariflichen Regeln des Gastlandes für die Beschäftigung außer Kraft zu setzen drohte.

Um den Inhalt eines Entwurfs für eine europäische Richtlinie beziehungsweise die Diskussion über ihre Verabschiedung im Parlament zu beeinflussen, verfügen die europäischen Gewerkschaftsverbände über die Möglichkeiten politischen Lobbyings gegenüber der Kommission und den Abgeordneten des europäischen Parlaments. Um eine effektive politische Mehrheit gegen das Herkunftslandprinzip als Bestandteil der Richtlinie zu mobilisieren, galt es nun, mit den Vertretern der neuen Mitgliedsländer (vor allem, aber nicht nur unter den dortigen Gewerkschaftern) diejenigen Vertreter ins Boot zu holen, die unter einer unregulierten Konkurrenz in einem EU-weiten Arbeitsmarkt wenigstens kurzfristig betrachtet nicht bloß nicht gelitten, sondern sogar von ihr profitiert hätten. Wenn die osteuropäischen Arbeiter doch in der Lage waren, bestimmte Leistungen kosteneffizienter anzubieten, warum sollte man sie daran hindern? Und hieße eine dermaßen ausdifferenzierte Regelung nicht, die Bedürfnisse und Privilegien der Ost- und Westeuropäer mit zweierlei Maß zu messen? Wenn der europäische Integrationsprozess doch auf der Etablierung freien Wettbewerbs am Arbeitsmarkt hatte basieren sollen, weshalb sollten diese Regeln dann nicht auch für die westeuropäischen Länder gelten?

Die auf den Vorschlag folgende Abstimmung der europäischen Gewerkschaftsorganisationen aus Ost- und Westeuropa wird in der sozialwissenschaftlichen Fachliteratur zum Thema seit Mitte des letzten Jahrzehnts als Beispiel politischer Mobilisierung in der Europäischen Union angeführt (della Porta und Caiani 2008). Denn all den hier nur knapp skizzierten Widersprüchen zum Trotz gelang es ihnen, unter reger Beteiligung von Vertretern aus allen Teilen des Kontinents eine Kampagne loszutreten, die im Rahmen des europäischen Diskussionszusammenhangs bis zum heutigen Tage ihresgleichen sucht. Als sich nach verschiedenen Demonstrationen in Straßburg und Brüssel mit jeweils mehreren Zehntausend Teilnehmern nationale Spitzenpolitiker wie zum Beispiel Gerhard Schröder unter dem Druck der transnationalen Allianz aus Gewerkschaften, linken und sozialdemokratischen Parteien und verschiedenen sozialen Bewegungsorganisationen für die Streichung des Herkunftslandprinzips aus dem Richtlinienentwurf aussprachen, konnte das Ziel der Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit als erreicht betrachtet werden.

Dass es im Wege dieser groß angelegten Kampagne gelang, das Herkunftslandprinzip aus der schließlich vom Europaparlament verabschiedeten Version der Richtlinie zu entfernen, ist, so haben etwa Gajewska (2009) oder Mathers (2007) argumentiert, wesentlich auf die erfolgreiche Bündnispolitik von Gewerkschaftsvertretern aus Ost- und Westeuropa zurückzuführen. Anstatt sich an den kurzfristigen Vorteilen der Unterstützung – oder zumindest: stillschweigenden Billigung – einer schrankenlosen Marktintegration der Europäischen Union zu orientieren, erkannten, so die genannten Kommentatoren aus dem Feld der Sozialwissenschaft, die osteuropäischen Gewerkschaften ihr politisches Ziel in einer solidarischen Zusammenarbeit mit ihren westeuropäischen Kollegen. Der gemeinsame Kampf für ein Europäisches Sozialmodell schien die schlichte Verfolgung nationaler Egoismen zu übertreffen. Das Beispiel der Diskussion um die Europäische Dienstleistungsrichtlinie zeigt, dass Gewerkschaften aus unterschiedlichen Mitgliedsländern der EU gemeinsame politische Interessen entwickeln und durchsetzen können.

Die Eingliederung von immer mehr europäischen Ländern in einen gemeinsamen Markt folgt verschiedenen ideellen Impulsen. Die Ausbildung ökonomischer Interdependenz soll nicht nur für das politische System, sondern auch für die Zivilgesellschaft der Union eine stabilisierende Kraft entfalten. Diese Denkweise hängt gleichzeitig mit der liberalen Grundidee zusammen, der zufolge die Erweiterung eines Markts effizientere Arbeitsteilung und so effektivere Produktionsmöglichkeiten und schließlich mehr Gewinn für alle Marktteilnehmer bietet (Smith 1904). Frieden und Wohlstand dienen damit als die ideellen Bezugsgrößen zur normativen Begründung der Europäischen Union.

Wie die Beispiele der makroökonomischen Anpassungspolitik im Zuge der Euro-Krise (Müller und Schulten 2012) oder die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den Grundfreiheiten (Bücker und Warneck 2010; Höpner 2009) zeigen, birgt der Abbau nationaler Barrieren für grenzüberschreitende (Arbeits-)Markttransaktionen das Risiko einer Erosion nationaler Schutzmechanismen. Für die Gewerkschaften entsteht perspektivisch, zusätzlich zu den unmittelbaren Auswirkungen auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die Gefahr einer systematischen Regimekonkurrenz innerhalb der EU.

Ein Strukturproblem der europäischen Integration liegt gegenwärtig darin, dass eine solche »negative Integration« (Scharpf 1999) nicht ausreichend durch Maßnahmen einer »positiven Integration«, das heißt die Einrichtung entsprechender Regulierungsinstanzen in der Sozialpolitik auf EU-Ebene, komplementiert wird. Während grenzüberschreitende Transaktionen möglich sind und die Interaktionsdichte im Rahmen wirtschaftlicher Aktivitäten stetig zunimmt, ist die Entwicklung eines sozialpolitischen Rahmenwerks nur bedingt wahrnehm-

bar. Diese Diskrepanz beschreibt auch der IG-BAU-Vertreter Frank Schmidt Hullmann (2009, 242) aus gewerkschaftlicher Sicht: »Der jetzige Zustand der EU ist ja weder Fisch (Vereinigte Staaten von Europa) noch Fleisch (auf genau definierte Politikfelder begrenztes Zweckbündnis souveräner Staaten).« Wenn also, mit Antonio Gramsci gesprochen, eine Krise dann besteht, wenn das Alte, das heißt der Nationalstaat, stirbt und das Neue, ein europäischer Wohlfahrtsstaat, nicht geboren werden kann, trifft diese Diagnose im Fall der europäischen Integration den Kern des Problems: Ein gemeinsamer Markt ohne eine gemeinsame Arbeits- und Sozialpolitik gefährdet nicht nur die soziale Kohäsion zwischen den Mitgliedsländern der EU, sondern auch die entsprechenden Arrangements innerhalb der Länder.

Als Repräsentantinnen der Arbeiterklasse müssen sich die europäischen Gewerkschaften hierzu politisch positionieren. Zur Untersuchung solcher institutionalisierten Repräsentation hat sich in der Perspektive der Sozialwissenschaft der Begriff der »organisierten Interessen« (von Alemann 2012) etabliert. Um ihren Einfluss im politischen System geltend zu machen, schließen sich Lohnabhängige in Verbänden zusammen, die ihre Einzelinteressen effektiver vertreten sollen, als sie dies für sich allein tun könnten. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) stellt die umfassendste Interessenorganisation für die Ebene der Europäischen Union dar, dessen Mitgliedsorganisationen sowohl die Branchen als auch Länder und politische Strömungen repräsentieren. Die Findung und Umsetzung gemeinsamer Positionen als Grundlage anhaltender politischer Kooperation zwischen diesen Mitgliedsorganisationen wird im Folgenden als *die soziale Konstruktion organisierter Interessen* zu verstehen sein.

Die Annahme, dass sich Interessen nicht unmittelbar aus der spezifischen sozialen Stellung individueller wie kollektiver Akteure ableiten lassen, folgt hier aus der soziologischen Grundannahme, die Norbert Elias (2009) als »Prozesscharakter« oder auch als »das beständige Werden von Individuen inmitten einer Gesellschaft« (1991, 46) beschrieben hat. Anstatt anhaltend überzeitlich fixierte Ziele zu verfolgen, bestätigen, justieren und relativieren Akteure ihre Interessen anhaltend in der tätigen Auseinandersetzung mit sich selbst und anderen.

Eine, wenn nicht sogar *die* wesentliche Herausforderung erwächst für die politische Zielsetzung europäischer Gewerkschaften aus dem Tatbestand politökonomischer Heterogenität innerhalb der Europäischen Union. Das charakteristische Merkmal der EU liegt seit ihrer Gründung nach dem Zweiten Weltkrieg in der Unterschiedlichkeit ihrer Mitgliedsländer, der im Jahr 2000 mit dem Europamotto »Einheit in Vielfalt« Rechnung getragen wurde. Für politische Akteure folgt daraus nun die Problematik, trotz solcher nationalen Unterschiede gemeinsame Positionen im grenzüberschreitenden Maßstab entwickeln zu müssen. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist diese Aufgabe mit der Lösung eines

doppelten Heterogenitätsproblems verbunden. Zum einen unterscheiden sich die Länder der EU nicht nur im Hinblick auf institutionelle Gegebenheiten wie Arbeitsrecht oder nationale Modi der Lohnfindung. Auch auf der Ebene der einzelnen Organisationen bestimmen nationale Entwicklungspfade die Struktur und den Umfang der jeweiligen Gewerkschaftsbewegungen sowie deren ideologische Orientierung. Die Entwicklung gemeinsamer politischer Positionen erfolgt also vor dem Hintergrund von Unterschiedlichkeit innerhalb dieser Dimensionen.

Grundsätzlich kann die grenzüberschreitende Positionsbildung unter Gewerkschaften hier in verschiedenen Zusammenhängen stattfinden. Während im Bereich der Lohnverhandlungen eine bilaterale Abstimmung der Gewerkschaften notwendig wäre, um einen Unterbietungswettbewerb zu verhindern, erfordert etwa die Beeinflussung von Gesetzgebungsprozessen eine möglichst geschlossene Lobbying-Strategie gegenüber den europäischen Institutionen. Die besondere Herausforderung dieser Positionsbildung erkennt Keune (2008, 297) darin,

dass verschiedene Länder und spezielle Gruppen von Akteuren in diesen Ländern vor unterschiedlichen Problemen stehen und unterschiedliche Interessen, Traditionen und Ansichten darüber haben, welche Lösungen wünschenswert oder machbar sind.

Daher sieht auch Höpner (2015, 31) in der sozialwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Entwicklung politischer Positionen im politischen System der EU einen »Mangel an Analyse vorherrschender Konfliktlinien«. Die Annahme, Gewerkschaften könnten im Prozess der europäischen Integration die allgemeinen Interessen einer europäischen Arbeiterklasse vertreten, kann der komplexen Konstellation in diesem Bereich nicht entsprechen.¹ Nicht nur unterscheiden sich die einzelnen Mitgliedsländer im Hinblick auf ihre Wirtschaftsstrukturen, die üblichen Lohnniveaus oder bezüglich des geltenden Schutzes, den das nationale Arbeitsrecht den Beschäftigten bei der Verrichtung ihrer Tätigkeiten gewährt. Die jeweilige Einbindung in Prozesse der Entscheidungsfindung innerhalb der nationalen politischen Systeme kann darüber hinaus nicht nur je nach Verhandlungsstärke und Organisationsstruktur der nationalen Gewerkschaften oder abhängig von ihrem Verhältnis untereinander variieren: Denn eine weitere Komponente ergibt sich außerdem aus ihrer ideologischen Orientierung – und selbst wenn man eine Auffassung über erstrebenswerte Endziele politischen Handelns teilt, heißt dies nicht, dass der Weg dorthin gleichfalls eindeutig erscheint.

1 »Gewerkschaftsmacht basiert wesentlich auf dem Bemühen von Lohnabhängigen, Konkurrenzen zumindest zeitweilig und in den Grenzen bestimmter Branchen und Territorien zu überwinden, um auf der Basis geteilter Interessen und Wertorientierungen kollektive Ziele zu verfolgen. So definiert, handelt es sich um einen Spezialfall von Arbeiter- oder besser: von Lohnabhängigenmacht« (Dörre 2012, 8): »Gewerkschaften sind nicht die einzige Form von »Arbeitermacht«, gelten jedoch als klassische Form der Organisationsmacht« (ebd.).

In diesem Sinne finden sich in der vertikalen Dimension gewerkschaftlicher Vertretungsarbeit in der EU unterschiedliche Präferenzen, die die jeweiligen Repräsentanten zu unterschiedlichen Schlüssen bringen. Während der Vertreter eines europäischen Branchenverbands die Lösung eines bestimmten Problems auch auf der europäischen Ebene anstrebt, wird sein Kollege auf der nationalen Branchenebene sich möglicherweise mit einer Regelung auf der staatlichen Ebene zufriedengeben oder in der europäischen Regulierung sogar eine Gefahr erkennen.

Eine weitere Schwierigkeit resultiert aus der horizontalen Differenzierung zwischen nationalen Gewerkschaften. Vor allem seit der Osterweiterung im Lauf des letzten Jahrzehnts hat sich die politökonomische Heterogenität der Union in einer Weise verstärkt, die die Etablierung gemeinsamer politischer Positionen aufgrund der Vielfalt an Hintergründen oft als unwahrscheinlich erscheinen lässt. Westliche Arbeiter mögen ihre vergleichsweise hohen Beschäftigungsstandards in Gefahr sehen, doch ihre Kollegen aus den mittel- und osteuropäischen Ländern können das Fehlen solcher Standards in ihren Herkunftsländern als einen Wettbewerbsvorteil wahrnehmen. Die erfolgreiche Exportstrategie der deutschen Volkswirtschaft, und damit auch der dort vertretenen Gewerkschaften, illustriert ein ähnliches Dilemma: Zwar profitieren die deutschen Arbeitnehmer von der Exportstärke ihres Wirtschaftszweigs, allerdings unterbieten sie damit nicht nur die Lohnabhängigen der übrigen Euro-Länder, sondern tragen indirekt auch zur makroökonomischen Asymmetrie im gemeinsamen Währungsraum bei (Flassbeck und Lapavistas 2015). Die Entwicklung gemeinsamer politischer Positionen wird also durch die Heterogenität der EU in Bezug auf institutionelle Rahmenbedingungen der Leistungserstellung und unterschiedliche nationale Wohlstandsniveaus erschwert, aber auch durch die Unterschiedlichkeit der nationalen Gewerkschaftsorganisationen. Ob die Anzahl der Mitglieder, ihre weltanschauliche Ausrichtung und ihr Grad der Etabliertheit im nationalen politischen System oder ihre Finanzstärke – all diese Parameter beeinflussen gewerkschaftliche Politiklinien. Gewerkschaften etwa, die im nationalen politischen System nur schwach repräsentiert sind, neigen häufig dazu, ihre Ziele auf europäischer Ebene anzustreben, dagegen befürchten Organisationen mit einer starken nationalen Repräsentation durch einen solchen Kompetenztransfer häufig Einflussverluste. Daher beschreibt Meardi (2012, 156) die erweiterte Europäische Union am Anfang des 21. Jahrhunderts auch als »a starting test for union capacities« – je unterschiedlicher die Hintergründe, desto komplizierter die Findung gemeinsamer Positionen.

»Auf einen kurzen Nenner gebracht« identifiziert Hans-Wolfgang Platzer (2011, 107) die immer weiter zunehmende Heterogenität der europäischen Gewerkschaftsorganisationen als Hauptproblem für deren Positionsbildung. Dieses

Problem gewinnt unter den Bedingungen fortschreitender negativer Integration an Virulenz: Gemeinsame Positionen werden nicht nur wichtiger, sondern auch schwieriger zu etablieren. Den »wohl wichtigsten Maßstab für die Effektivität von Gewerkschaften« (Wiesenthal 1992, 7) stellt traditionell die Tarifpolitik dar, wo die Bedingungen von Arbeit und Beschäftigung zwischen Staat, Kapital und Arbeit verhandelt werden. Hier, und in der Sozialpolitik, klärt sich nicht nur, wer auf welche Weise an der gesellschaftlichen Wertschöpfung beteiligt wird, sondern es werden auch die formalen Bedingungen festgelegt, unter denen Erwerbsarbeit zu leisten ist.

Je stärker nationale Regulierungsmöglichkeiten im Integrationsprozess aufgeweicht oder abgeschafft werden, desto dringender wird aus gewerkschaftlicher Sicht die Notwendigkeit, neue Instanzen der tarifpolitischen Regelsetzung zu etablieren. Unter Bedingungen des gemeinsamen Markts und der Währungsunion müssten sich Maßnahmen einer solchen europäischen Tarifpolitik auf die Erhaltung oder den Ausbau nationaler Arbeits- und Beschäftigungsstandards richten. Die Abstimmung von Lohnabschlüssen zur Verhinderung einer Unterbietungskonkurrenz kann hierbei genauso eine Rolle spielen wie die gemeinsame Formulierung und Durchsetzung bestimmter Mindeststandards im europäischen Rahmen.

In Bezug auf die Interessenvertretung gegenüber den europäischen Institutionen kann die tarifpolitische Abstimmung der Gewerkschaften darüber hinaus dazu beitragen, ein zuletzt häufiger diagnostiziertes »Demokratiedefizit« (Schäfer 2006; Follesdal und Hix 2006) innerhalb der politischen Struktur der EU zu korrigieren. Während der aktuell krisenhafte Charakter des Integrationsprojekts praktisch in allen zeitdiagnostischen Schlüssen anerkannt wird (exemplarisch Preunkert und Vobruba 2015; Offe 2015), verweisen verschiedene Fachvertreter zugleich auf das Potenzial, das sich für die zukünftige Gestaltung der EU hieraus ergibt. Gesetzt den Fall, dass eine politische Mehrheit sich mobilisieren ließe, böte, so Seikel (2016, 6), die sozialpolitische Kapazität der Union »die historische Chance, im Zeitalter von Globalisierung und entfesselten Märkten die zwischenstaatliche kapitalistische Konkurrenz einzuhegen«.

Wie Zürn (2013, 413) bemerkt, stehen wir zu Beginn des 21. Jahrhunderts »inmitten eines ergebnisoffenen Prozesses der Politisierung der EU«. Aus der Identifikation dringlicher Probleme entsteht unter politischen Akteuren ein Diskussionsbedarf. Wenn es gelingt, diesen Bedarf konstruktiv zu decken, können Maßnahmen getroffen werden, diese Probleme in der Zukunft auszuräumen oder zumindest abzuschwächen (Habermas 2014; Brunkhorst 2014). Aggregation und Artikulation entsprechenden Diskussionsbedarfs unter den europäischen Arbeitern fielen hierbei ins Ressort organisierter Interessen, das heißt für den Bereich der Tarifpolitik in erster Linie der Gewerkschaften.

Internationale Zusammenarbeit unter europäischen Gewerkschaften findet zwar bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts statt. Unter Bedingungen der europäischen Integration hat diese allerdings eine neue Qualität gewonnen. Europäische Gewerkschaften entwickeln ihre politischen Positionen nun innerhalb eines Mehrebenensystems, das vom betrieblichen oder regionalen bis hin zum gesamteuropäischen Rahmen reicht. Mit der Gründung des Europäischen Gewerkschaftsbunds im Jahr 1973 wurde eine Organisation geschaffen, die von vielen als umfassendste Instanz zur Vertretung aller europäischen Arbeitnehmer gesehen wird. Auf der europäischen Ebene finden sich mit den jeweiligen Branchenverbänden weitere Föderationen, die die jeweiligen nationalen Mitgliedsorganisationen dort repräsentieren. Im Prozess der europäischen Integration gewinnt die grenzüberschreitende Abstimmung innerhalb dieses Mehrebenensystems sowohl für die nationalen als auch die europäischen Organisationen an politischer Bedeutung. Darüber, inwiefern solche Abstimmungsambitionen aber als erfolgversprechend einzuschätzen sind, besteht unter Sozialwissenschaftlern bereits seit geraumer Zeit Uneinigkeit.

Eine erste Gruppe von Beobachtern fokussiert aus einer optimistischen Sicht das Potenzial gewerkschaftlicher Zusammenarbeit im europäischen Maßstab, indem sie dessen Möglichkeit und Notwendigkeit anhand empirischer und häufig auch nur konzeptioneller Befunde herausstellt (Kowalsky 2010). Die konkrete politische (Zusammen-)Arbeit von Gewerkschaften in Europa sei zwar in den letzten Jahren mit starken Rückschlägen verbunden gewesen, wie sie sich etwa in der Austeritätspolitik der Troika, einer anhaltenden Schwäche der internationalen Verbände bis hin zum Mitgliederverlust beim Großteil der nationalen Organisationen widerspiegeln. Angesichts eben dieser Krise erkennen Gumbrell-McCormick und Hyman (2013, 192) in der verschärften Drucksituation einen Ausgangspunkt für mögliche Veränderungsimpulse: »Hard times may result in strategic paralysis, but can also stimulate the framing of new objectives, new levels of intervention, and new forms of action.« Eine »transnationale Klassenlage«, die durch die richtige Form der Auseinandersetzung nationaler Gewerkschaftsvertreter miteinander in ein geteiltes »Klassenbewußtsein umschlagen« könnte, erkennt auch Brunkhorst (2014, 167). Wenn, so die Annahme der Optimisten, Gewerkschaften im europäischen Rahmen Strukturen des Austausches etablieren, könnten gemeinsame Positionen trotz struktureller Unterschiedlichkeit entwickelt werden.

Eine weniger hoffnungsvolle Sichtweise findet sich in einer zweiten Gruppe von Forschungsbeiträgen, die auf die Hindernisse internationaler gewerkschaftlicher Interessenvertretung verweisen. In Verbindung mit einem allgemeinen Einflussverlust auf nationaler Ebene versperrten die politökonomische Heterogenität und die mangelnde Verpflichtungsfähigkeit der europäischen Verbände

ihren Mitgliedsorganisationen gegenüber die Einigung europäischer Gewerkschaftsorganisationen auf gemeinsame Positionen im Kerngeschäft der europäischen Tarifpolitik. Aus diesem Grund gelingt es, so Mittag (2010, 44), den Gewerkschaften kaum, sich »in der seit Jahren schwelenden Diskussion um ein europäisches Sozialmodell oder um den Begriff ›Soziales Europa‹ auf einheitliche Positionen zu verständigen«.

Den Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit bilden drei Befunde aus den wichtigsten Feldern europäischer Tarifpolitik, die im Sinne der pessimistischen Annahmen zumindest als überraschend erscheinen – die Diskussionen um die Dienstleistungsfreiheit und den europäischen Mindestlohn sowie den Bereich internationaler Lohnkoordinierung in der Eurozone. Wie im Folgenden ausgehend von einer im Wesentlichen auf Interviews basierenden Untersuchung gezeigt wird, ist es in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit europäischer Gewerkschaften zur Etablierung gemeinsamer Positionen gekommen – und dies der politökonomischen Heterogenität sowie der Schwäche der europäischen Verbände zum Trotz.

Das Beispiel der Auseinandersetzung um die Dienstleistungsrichtlinie stellt eines von zwei hierin untersuchten Politikfeldern dar. Hier erwächst die Herausforderung, vor die Gewerkschaften sich bei der Etablierung gemeinsamer Positionen gestellt sehen, vor allem aus den Konsequenzen der Erweiterungsrounden der Jahre 2004 und 2007. Ein Ost-West-Gefälle im Hinblick auf Wohlstand, Lohnkosten und Arbeitsrecht schafft eine Anreizstruktur für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern, westliche Standards im gemeinsamen Markt zu unterminieren. Die nationalen Hintergründe der untersuchten Gewerkschaften aus Schweden, Polen und Ungarn spiegeln eine Konfliktlinie zwischen ost- und westeuropäischen Ländern. Schweden steht exemplarisch für eine Reihe westeuropäischer Settings mit hohen Lohn- und Beschäftigungsstandards (Deutschland, Italien, Frankreich, die Beneluxländer, Großbritannien und Skandinavien). Im Kontrast zum hohen Grad an Regulierung, dem die Arbeitsbeziehungen in diesen Ländern unterliegen, sind entsprechende Standards in den neuen Mitgliedsländern schwächer ausgeprägt. Aus dieser Diskrepanz ergibt sich eine Konstellation, in der für die mittel- und osteuropäischen Arbeitnehmer ein struktureller Anreiz besteht, durch die Unterschreitung dieser Standards einen Wettbewerbsvorteil zu erwirken. Eine ähnliche Überwindung national verlaufender Konfliktlinien zeigt sich auch im Bereich der Arbeitnehmerentsendung.

Ein anderer in diesem Politikfeld untersuchter Gegenstand – das Beispiel der Durchsetzungsrichtlinie – bringt eine Verstimmung in der Vertikalen zutage: Zwar sind Vertreter des EGB bereit, für eine gesetzliche Regulierung des Gegenstands der Arbeitnehmerentsendung weitreichende Kompromisse mit dem Gesetzgeber in Kauf zu nehmen. Für viele der Vertreter der Branchenverbände

stellen derartige Konzessionen aufgrund der sektoralen Spezifika jedoch keine Alternative dar. Während die horizontale, das heißt nationale Konfliktlinie also erfolgreich überwunden werden konnte, ergeben sich demnach in der Vertikalen des Mehrebenensystems Barrieren, die der Findung einer gemeinsamen Position entgegenstehen. Ein grundsätzlicher Vorwurf, den die Branchenvertreter hier gegenüber den Repräsentanten des Europäischen Gewerkschaftsbundes äußern, bezieht sich auf deren vermeintlich harmonistische Haltung der Kommission gegenüber. Wie eine Reihe von Kritikern innerhalb (Schmidt-Hullmann 2009) und außerhalb (Hyman 2013) der Gewerkschaftsbewegung bemerkt haben, zeichnen sich die Vertreter des EGB häufig durch eine Haltung aus, welche sie allgemeine Regelungen auf EU-Ebene gegenüber branchen- oder gar nationalspezifischen Setzungen vorziehen ließe – unabhängig davon, ob dies für die Gegebenheiten in der Branche ausreichend sei oder nicht.

Die Diskussion um einen europäischen Mindestlohn mag oberflächlich betrachtet wenig kontrovers erscheinen – welche Gewerkschaft sollte schon gegen eine Lohnuntergrenze votieren? Ein genauerer Blick auf die Gegebenheiten der nationalen Systeme industrieller Beziehungen in den skandinavischen Ländern zeigt jedoch, dass vergleichsweise hohe Löhne und gute Arbeitsbedingungen dort unter Bedingungen absoluter Tarifautonomie erreicht werden konnten. Aus Sicht der skandinavischen Gewerkschaften würde eine europäische Mindestlohnregelung demnach die Verhandlungsautonomie von Arbeitgebern und Gewerkschaften in der Tarifpolitik gefährden und möglicherweise perspektivisch zu einem Bedeutungsverlust letzterer beitragen. Die Einigung auf eine gemeinsame Kampagne zur Einführung eines europäischen Mindestlohns erscheint daher insofern überraschend, als dass vor allem die schwedischen Gewerkschaften von Beginn der Diskussion an vehement gegen den Vorschlag gestimmt hatten.

Exemplarisch stehen die schwedischen Vertreter im Untersuchungsdesign für eine breitere Opposition, die neben den skandinavischen die österreichischen und italienischen Gewerkschaften einschließt. Auf der anderen Seite engagieren sich Gewerkschafter aus Polen und Ungarn seit Beginn der Diskussion für eine europäische Lohnuntergrenze. Diese Idee weckt auch unter den Vertretern der europäischen Verbände große Sympathie. Das Untersuchungsdesign berücksichtigt daher alle vier Vertretergruppen.

Die politische Auseinandersetzung um den Lohn erfährt unter Bedingungen der Währungsunion insgesamt einen signifikanten Bedeutungszuwachs (Streeck 2013). Während der Preis von Arbeit vormals über die Abwertung der nationalen Währung beeinflussbar war, steht diese Option in der Eurozone nicht mehr länger offen. Daher sehen die Gewerkschaften vermutlich einen besonderen Anreiz darin, über eine absichtlich moderat gestaltete Lohnentwicklung den Erhalt von Arbeitsplätzen im Land sicherzustellen. Tatsächlich unterhalten die

Gewerkschaften des Metallsektors aber seit Mitte der 1990er-Jahre Initiativen zur Koordinierung der Lohnabschlüsse mit dem Ziel, einen solchen Unterbietungswettbewerb zu verhindern. Die Beibehaltung dieser Initiative erscheint vor dem Hintergrund der beschriebenen Wettbewerbskonstellation zumindest als erklärungsbedürftig.

Ein besonderer Fokus der vorliegenden Studie auf die IG Metall innerhalb dieser Koordinierungsinitiativen ergibt sich aus der Bedeutung des Metallsektors als wichtigsten Exportsegments der europäischen Wirtschaft. Von den circa 40 Prozent des gesamten deutschen Außenhandels mit den Ländern der Eurozone geht der Großteil von der Metall- und Elektroindustrie aus. So ist erstens anzunehmen, dass in diesem Sektor die internationale Konkurrenz am stärksten ist (Hancké 2013, Abschnitt 4.2.). Zweitens sind die Koordinierungsinitiativen hier am weitesten fortgeschritten. Und drittens entsteht in der Exportwirtschaft aufgrund des größten Außenhandelsvolumens im sektoralen Vergleich der potenziell stärkste Einfluss auf die Makroökonomie in der Eurozone.

Angesichts eines von ihm wahrgenommenen Bedeutungsverlusts europäischer Gewerkschaften schließt in diesem Sinne auch Jelle Visser (2012, 130), einer der profiliertesten Gewerkschaftsforscher der Gegenwart: »[M]ore likely, 21st century capitalism will be shaken up by banks rather than by trade unions.« Nachdem zuletzt eine Reihe von Arbeiten mit dem Verweis auf die Unterschiedlichkeit der nationalen Settings (Höpner 2013) und die Schwierigkeit der Positionsbildung im Mehrebenensystem (Streeck 1995c) die Unmöglichkeit (oder zumindest: hohe Unwahrscheinlichkeit) solcher gemeinsamer Positionen proklamiert hat, birgt die Auseinandersetzung mit diesen drei Positionen vielversprechende Erkenntnismöglichkeiten.

Warum sollten sich die Vertreter von Arbeitern der Niedriglohnländer im gemeinsamen Markt für die Beibehaltung nationaler Regelungen in den höher regulierten Staaten einsetzen, wenn hierdurch ein Wettbewerbsvorteil »ihrer« Klientel verloren ginge? Aus welchem Grund sollten Gewerkschaften aus Ländern mit robusten Tarifsyste men die Einrichtung gesetzlicher Mindestlöhne über die europäische Regulierungsebene fordern, wenn sie hierdurch möglicherweise die nationale Tarifautonomie in ihren Heimatländern gefährden? Und wenn die gezielte Unterbietung ausländischer Arbeiter den Gewerkschaften in den Exportsektoren der Eurozone einen Wettbewerbsvorteil verschafft, warum sollten sich dann die Gewerkschaften aus den entsprechenden Organisationsbereichen anhaltend für die Koordinierung der Lohnabschlüsse engagieren? Vom Blickpunkt pessimistischer Beobachter erscheint all dies als erklärungsbedürftig.

Kritische Beiträge wie die von Lutter und Höpner (2014) oder auch Scharpf (2008) gelangen über die Potenziale der Positionsbildung politischer Akteure in der EU aus einer *strukturvergleichenden* Perspektive zu ihren pessimistischen

Schlussfolgerungen. Diese Argumentation betont die Schwierigkeiten, vor die sich europäische Gewerkschaften bei der Etablierung gemeinsamer Positionen in der Tarifpolitik gestellt sehen. Doch hier bleiben, so eine Kritik von Pernicka (2015, 7), die »transnationalen Austauschbeziehungen zwischen arbeitspolitischen Akteuren [...] hingegen unterbelichtet«. Wie die (für die Etablierung gemeinsamer Positionen vermeintlich inkompatiblen) Rahmenbedingungen sich auf das politische *Handeln* der politischen *Akteure* tatsächlich auswirken, kann demnach erst eine *handlungstheoretische* und *akteurzentrierte* Sichtweise zum Vorschein bringen. Einen entsprechenden Ansatz verfolgt die Studie anhand der folgenden Forschungsfrage:

Warum lassen sich entgegen der pessimistischen Argumentation in den drei wichtigsten Feldern europäischer Tarifpolitik gemeinsame politische Positionen auf der Ebene der europäischen Branchenverbände finden?

In seinen grundlegenden Ausführungen zum Thema formuliert Ulrich von Alemann (2012, 52) vier »Leitfragen zur Analyse organisierter Interessen«, welche die Konzeption der vorliegenden Arbeit beeinflusst haben. Zum einen geht es dabei um die Entstehung organisierter Interessen in historischer und prognostischer Perspektive. Während die Untersuchung nicht vorwiegend historisch ausgerichtet ist (der Untersuchungszeitraum beschränkt sich im Wesentlichen auf das 21. Jahrhundert), stellt die Möglichkeit der Etablierung und Umsetzung gemeinsamer tarifpolitischer Positionen unter europäischen Gewerkschaften einen Gegenstand von grundsätzlichem Interesse dar. Um die liberale Schlagseite ihres politischen Systems korrigieren zu können, ist es für die Europäische Union erforderlich, nationalen Unterschieden zum Trotz effektive politische Mehrheiten der Linken generieren zu können.

Die Etablierung einer solchen prognostischen Perspektive erfordert zweitens die Beantwortung der Frage nach der innerverbandlichen Demokratie organisierter Gewerkschaftsinteressen auf europäischer Ebene (»Wie arbeiten Interessenorganisationen intern?«) und drittens die nach ihrer strategischen Orientierung (»Wie agieren Interessenorganisationen nach außen?«). Die Erforschung dieser beiden Fragenkomplexe basiert im Rahmen der vorliegenden Arbeit auf der empirischen Untersuchung gewerkschaftlicher Zusammenarbeit in vier europäischen Ländern sowie auf der Ebene der Brüsseler Verbände. Die Analyse der Etablierung und Umsetzung gemeinsamer tarifpolitischer Positionen zeigt die Dynamiken, Möglichkeiten und Grenzen internationaler Zusammenarbeit.

Schließlich, und hierin liegt wohl der umfangreichste und daher wichtigste Beitrag der Analyse organisierter Interessen zu einer Theorie der Steuerung und Koordination moderner Gesellschaften (Streeck 2015c), stellt sich die Frage

nach dem Beitrag organisierter Interessen »zur Legitimation, Überlebensfähigkeit und Verhinderung einer Gesellschaft« (von Alemann 2012, 52). Welcher Einfluss wird organisierten Interessen auf die Abstimmung über Zielgrößen des politischen Systems zugedacht? Und steht diesen Akteuren so eine theoretische Reflexion in der Praxis tatsächlich offen? Üben sie einen realen Einfluss aus oder ist ihre Beteiligung lediglich ein Feigenblatt zur symbolischen Legitimation politischer Ordnung?

Vor dem Hintergrund dieser vier forschungsleitenden Fragestellungen bringt die Untersuchung der sozialen Konstruktion organisierter Gewerkschaftsinteressen im europäischen Rahmen drei hauptsächliche Befunde zutage.

Die Gestaltung europäischer Tarifpolitik vollzieht sich häufig unter Bezug auf *ungesicherte Zukunftserwartungen*. Dies liegt zum einen an dem qua definitionem kontingentem Ausgang laufender historischer Entwicklungen und erscheint insofern nicht weiter überraschend, doch ergeben sich hieraus mindestens zwei Erkenntnisse: Zum einen verwenden Gewerkschaften den Verweis auf die *zukünftige Verwirklichung ihrer Ziele zur Rationalisierung eines Scheiterns in der Gegenwart*. Auf der anderen Seite dient der Bezug auf die Gestaltbarkeit der Zukunft aber auch der Mobilisierung anhaltenden politischen Handelns unter Bedingungen weitgehender Erfolglosigkeit.

Ein zweiter Befund bezieht sich auf die *Diskrepanzen im politischen Einfluss zwischen Organisationen aus den west- und osteuropäischen Ländern*. Dass sich diese aufgrund der strukturellen Übermacht ersterer äußerst ungleich darstellen, erschwert einerseits die Zusammenarbeit durch die Asymmetrie zugunsten der westeuropäischen Vertreter. Während dies zu demokratie- und diskurstheoretisch zweifelhaften Ergebnissen führen kann, ermöglicht die ungleiche Durchsetzungsfähigkeit andererseits die Entwicklung gemeinsamer Positionen durch eine gezielte Beeinflussung oder Überstimmung der Vertreter aus den neuen Mitgliedsländern. Im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit und den europäischen Mindestlohn lassen sich hier die deutlichen Konturen eines politökonomisch bedingten Regionalismus der west- und osteuropäischen Vertreter erkennen, der die Entwicklung einer gemeinsamen politischen Haltung erschwerte und erschwert.

Drittens wird mit einer Tendenz zur Etablierung und Stärkung der europäischen Verhandlungsebene durch einige der beteiligten Organisationen eine weitere Komponente gewerkschaftlicher Positionsbildung vorgestellt. Vor allem unter den Vertretern der europäischen Verbände zeigt sich diesbezüglich eine klare Präferenz. Anstelle substanzieller Resultate im Sinne tatsächlicher Regulierung oder realer Abstimmungserfolge liegen die Errungenschaften europäischer Tarifpolitik aus dieser Perspektive hauptsächlich in der *Ermöglichung anhaltender programmatischer Diskussionen*. Im Bereich der Dienstleistungsfreiheit und

Arbeitnehmerentsendung zeigt sich hier überraschenderweise eine horizontal verlaufende Konfliktlinie zwischen dem Europäischen Gewerkschaftsbund und den Branchenverbänden, welche die Entwicklung einer gemeinsamen Position innerhalb dieses Politikfelds verhindert.

Die Beantwortung der Forschungsfrage erfolgt in sechs Schritten. Zunächst wird das Grundproblem europäischer Tarifpolitik mitsamt dem zugehörigen Forschungsstand dargestellt (Kapitel 2). Eine dort anschließend an Streeck (2000) entwickelte Heuristik von Klassen- und Produzenteninteressen dient im folgenden Abschnitt der Vorstellung der drei untersuchten Politikfelder (Dienstleistungsfreiheit/Arbeitnehmerentsendung, europäischer Mindestlohn, Lohnkoordinierung). Nach deren historischen Darstellung wird die jeweilige Konfliktkonstellation in den Politikfeldern herausgearbeitet und die methodische Operationalisierung und Datengewinnung erläutert (Kapitel 3). Kapitel 2 und 3 stellen somit den Hintergrund dar, vor dem die jeweils in den Feldern bearbeiteten Puzzles verhandelt werden. Zur Aufklärung dieser Puzzles bilde ich einen akteurzentrierten Rahmen aus vier theoretischen Elementen (Pragmatismus, Sozialisationstheorie, Organized Hypocrisy und Imagined Futures; Kapitel 4). Den empirischen Ergebnissen aus der Untersuchung der drei Felder widmet sich das umfangreiche Kapitel 5. Nach Vorstellung der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen in den anderen untersuchten Ländern – Schweden, Polen und Ungarn – sowie der Situation der europäischen Gewerkschaftsverbände (5.1) beschreibe ich die Dynamiken der Positionsbildung im Feld der Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerentsendung (5.2) sowie in der Diskussion des europäischen Mindestlohns (5.3). Das folgende Unterkapitel (5.4) behandelt die Umsetzung der Lohnkoordinierung in der Zusammenarbeit der deutschen IG Metall mit dem Europäischen Dachverband IndustriALL Europe (Abschnitt 5.5). Ein Fazit (5.5) fasst die Ergebnisse zusammen und bezieht sie auf den eingangs vorgestellten Forschungsstand (Kapitel 6).²

2 Leider lässt sich der Gesamtkomplex nicht in einem einzelnen Schritt erklären. In der Gliederung stellt sich daher »das für die Sozial- und Kulturwissenschaften bekannte Problem, dass zusammenhängende Sachverhalte nicht simultan dargelegt werden können, sondern nur nacheinander« (Barlösius 2004, 118). So lässt es die wechselseitige Bezogenheit der einzelnen Teile aufeinander mitunter als unumgänglich erscheinen, gewissen Punkten vorzugreifen. Um Verständlichkeit bemüht, werde ich daher versuchen, die Ergebnisse zwischendurch auf angemessene Weise zusammenzufassen.

Kapitel 2

Einführung in Thema und Forschungsstand

Dieses Kapitel dient der Vorstellung des Gegenstands europäischer Tarifpolitik als Feld gewerkschaftlicher Aktivität. Den Anfang macht eine grundsätzliche Darstellung internationaler Gewerkschaftspolitik im Allgemeinen (2.1) sowie in Bezug auf den Raum der Europäischen Union im Besonderen (2.2). Der folgende Absatz beschreibt das Mehrebenensystem europäischer Arbeitsbeziehungen als Handlungskontext organisierter Gewerkschaftsinteressen im Feld europäischer Tarifpolitik (2.3). Instanzen der Arbeitnehmervertretung reichen hierin von der betrieblichen über die unternehmens- und konzernbezogene Ebene sowie regionale, sektoral und national segmentierte Verantwortungsbereiche bis hin zu den europäischen Branchenverbänden und dem Europäischen Gewerkschaftsbund als umfassendstem Vertretungsorgan. Der symbolische Bezugsrahmen eines gemeinsamen politischen Projekts ergibt sich für die Gewerkschaften aus dem Konzept eines Europäischen Sozialmodells (oder auch: »Social Europe«), das in Abschnitt (2.4) vorgestellt wird. Nach Erörterung verschiedener Einschätzungen zu Möglichkeiten und Grenzen politischer Positionsbildung und Mobilisierung unter den europäischen Gewerkschaften (2.5) schließt das Kapitel mit der Darstellung der in dieser Arbeit adressierten Forschungsfrage (2.6).

2.1 Internationale Gewerkschaftszusammenarbeit

Als Interessenverbände der lohnabhängig Beschäftigten ist das politische Ziel von Gewerkschaften die Verbesserung der Marktlage und Lebenschancen ihrer Mitglieder (Streeck 2015b). Ein charakteristisches Element gewerkschaftlicher Vertretungsarbeit benennt Fairbrother (2014, 638): »[T]he foundation of trade unionism involves building a practice of collectivity.« Als »cartels of sellers of labor« (Streeck 2005, 263) stellen Gewerkschaften »(autonome) Verbände von abhängig Beschäftigten [dar], die sich zur Vertretung ihrer Interessen zusammengeschlossen haben« (von Alemann 2012, 88). Indem sie die Voraussetzungen freiwilliger Mitgliedschaft, einer relativ festen Zielsetzung und einer arbeitsteiligen

Gliederung, in deren Rahmen sie »individuelle, materielle und ideelle Interessen ihrer Mitglieder im Sinne von Bedürfnissen, Nutzen und Rechtfertigungen zu verwirklichen suchen« (ebd., 30), erfüllen, sind Gewerkschaften als organisierte Interessen zu verstehen. Der Begriff der organisierten Interessen schließt, so Reutter (2000), »latente Interessen ebenso aus wie kollektives Handeln, das auf informellen Beziehungen beruht und/oder nur diskontinuierlichen und spontanen Charakter besitzt (wie es teilweise für neue soziale Bewegungen als typisch gilt)«.

Sozial- wie territorialräumliche Referenzrahmen organisierter Interessen lassen sich, allgemein gesprochen, lokal, regional, national, international oder sogar im globalen Maßstab erkennen. Wie allerdings bereits im Grundbegriff des proletarischen Internationalismus (Lenin 1969) impliziert, ist der Nationalstaat aus historischer Sicht der primäre Bezugsrahmen gewerkschaftlicher Entwicklung. Das Organisationsgebiet einer Gewerkschaft deckt sich mit einem bestimmten Bereich eines Markts für Arbeit. Dass der nationale Rahmen im Verlauf des 20. Jahrhunderts als wesentlicher Ordnungsrahmen auch den Arbeitsmarkt segmentierte, band die Aktivitäten der Gewerkschaften an ein spezifisches Territorium (Platzer 1991).

Die historische Bedeutung von Gewerkschaften für die Entwicklung von Staatsbürgerrechten als Bestandteil eines Kompromisses zwischen Kapital und Arbeit während des 19. und 20. Jahrhunderts stellte erstmals Thomas H. Marshall (1992) heraus. Die enge Einbindung gewerkschaftlichen Engagements in nationale politische Systeme ist im weiteren Verlauf des 20. Jahrhunderts vor allem in der Korporatismus-Debatte thematisiert worden (Streeck 1995a; Falkner 2006).

Zwar spielt die Ambition grenzüberschreitender Vernetzung und Kooperation als gewerkschaftspolitischer und -folkloristischer Topos bereits seit dem 19. Jahrhundert eine Rolle (Silver 2005; Kapitel 4), allerdings kommt der internationalen Zusammenarbeit in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und hier insbesondere seit den 1990er-Jahren eine neue Qualität zu (Webster et al. 2008). Die Ursache hierfür erkennt Evans (2010, 354) in der »neoliberal globalization« als »nemesi of the labor movement« (ebd.). Anders als die Gewerkschaften, die räumlich gebundene und daher tendenziell immobile Mitglieder vertreten, sei das Kapital räumlich flexibler und könne, im Marx-Engels'schen Sinne, »überall ansiedeln« (MEW Bd. II, 821).

Die besondere Notwendigkeit und Schwierigkeit gewerkschaftlicher Internationalisierung ergibt sich, so Evans (2010, 356), aus drei Ursachen: *Wirtschaftlich* sei das Kapital in Tarifverhandlungen durch seine Exit-Option gestärkt. *Soziokulturell* steige die Unterschiedlichkeit der durch Gewerkschaften zu organisierenden Interessen und *politisch* bedeute die Verlagerung der Auseinandersetzung auf die globale Ebene den Verlust staatlicher Gestaltungsmacht, wie sie

auf nationaler Ebene im Sinne der Lohnabhängigen hatte mobilisiert werden können (Streeck 1998).

Das Problem, dem sich Gewerkschaften angesichts der Globalisierung ausgesetzt sehen, beschreiben auch Glassner und Vandale (2012, 2). Während Produktmärkte und Wertschöpfungsketten an Ländergrenzen immer weniger haltmachten, begrenzten diese gleichzeitig den Raum, in dem Gewerkschaften effektiv politische Legitimität und Ressourcen akquirieren konnten. Angesichts dessen erkennen Gumbrell-McCormick und Hyman (2013, 189) den Einflussverlust vorwiegend national agierender Gewerkschaften als Hauptmotiv zur grenzüberschreitenden Organisation.

Eine Agenda zur Untersuchung gewerkschaftlicher Internationalisierung sieht Koch-Baumgarten (2006, 206) an der Schnittstelle von Politikwissenschaft und Industrial-Relations-Forschung: »Im Kern geht es um die Gestaltungsmacht und Steuerungskapazität politischer Akteure, um die Möglichkeiten der kollektiven Regelsetzung in einer entgrenzten Ökonomie.« Die Frage, wie die internationale Organisation des Strebens nach solchem Einfluss trotz der nationalen Verhaftung von Gewerkschaften gelingen konnte, ist über die letzten Jahrzehnte hinweg – nicht nur, aber zu wesentlichen Teilen – in der Sozialwissenschaft erörtert worden. Trotz einer allgemeinen Vielgestaltigkeit internationaler Gewerkschaftspolitik (Pries 2010) sind internationale Gewerkschaftsverbände als Analysegegenstand in den Mittelpunkt des Interesses gerückt.

Als »Verbände zweiter Ordnung« (Platzer und Müller 2009, 34) streben diese Gewerkschaftsorganisationen zum einen nach der Koordinierung der politischen Aktivitäten ihrer Mitglieder und zum anderen nach der Vertretung ihrer Interessen gegenüber Dritten. Im Hinblick auf diese doppelte Aufgabenstellung lassen sich unter den internationalen Gewerkschaftsverbänden zwei Typen unterscheiden. Anders als globale Gewerkschaftsverbände, die nationale Mitgliedsorganisationen aus allen Ländern der Welt zu vertreten beanspruchen (Gumbrell-McCormick 2013; Hennebert und Bourque 2011; Bronfenbrenner 2007; Croucher und Cotton 2009), beschränken europäische Gewerkschaftsverbände ihre Aktivitäten vorwiegend auf den eigenen Kontinent.¹ Da letztere im Fokus der vorliegenden Arbeit stehen, werden sie im nächsten Abschnitt genauer vorgestellt.

1 Die intensive Auseinandersetzung mit internationaler gewerkschaftlicher Zusammenarbeit im Bereich der Sozialwissenschaft reicht bereits einige Jahre zurück und bezieht sich zu Anfang vor allem auf das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und multinationalen Konzernen (Piel 1974; Tudyka 1982). Für die Zeitspanne ab den 1990er-Jahren und vor allem ab der Jahrtausendwende lässt sich neben einer starken Zunahme im Umfang des Forschungsfelds (Fairbrother 2000) auch eine thematische Ausdifferenzierung erkennen. Eine erste Gruppe von Studien fokussiert weiterhin die Unternehmensebene, vor allem mit Schwerpunkt auf internationalen Rahmenvereinbarungen (Müller, Platzer und Rüb 2004; Rüb, Platzer-Wolfgang und Müller 2011) sowie

2.2 Gewerkschaften und europäische Integration

Versteht man Globalisierung mit Giddens (1990) als Tendenz zur Zunahme der Interdependenz zwischen Ereignissen an weit voneinander entfernten Orten auf der Welt, lässt sich eine entsprechende Dynamik auch im Prozess der europäischen Integration erkennen. Gleichzeitig werden allerdings zwei Unterscheidungsmerkmale sichtbar: Wenngleich die Welt den umfassendsten Bezugsrahmen menschlichen Zusammenlebens bildet, sind gesellschaftliche Zusammenhänge jenseits von Europa bekannt und wirkmächtig. Und während die Verdichtung von Interaktionsbeziehungen im globalen Maßstab nicht vordergründig durch Regierungshandeln gesteuert wird (Pries 2008), vollzieht sich europäische Integration im Rahmen eines stabilen und einflussreichen politischen Systems – der Europäischen Union (Fligstein 2009).

Im Spiegel der Forschung ist der EU seit dem Zweiten Weltkrieg vor allem mit Blick auf ihren Regierungs- und Verwaltungsapparat Aufmerksamkeit zuteilgeworden (Wessels 2007). Eine grundsätzliche Neuerung ist der Fokus auf Gewerkschaften als nicht gouvernementalen Akteuren allerdings nicht. In einer historischen Rekonstruktion des Forschungsfelds unterscheidet Mittag (2009) drei Etappen der sozialwissenschaftlichen Auseinandersetzung parallel zur Entwicklung des Verhältnisses von Gewerkschaften und europäischer Integration. So enthält bereits die frühe Untersuchung von Ernst Haas (1958, Kapitel 6) ein eigenes Kapitel zu ihrer politischen Bedeutung für die Einigung Europas. In seiner Analyse der nationalen Gewerkschaftsföderationen in den sechs Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vergleicht Haas die politischen Haltungen der Gewerkschaften zur bevorstehenden Integration des Kontinents. Eine weitere wichtige Monografie zum Thema legte wenig später Colin Beever (1960) vor, in der er mögliche Bedeutungen nationaler Gewerkschaftsorganisationen zur Gestaltung einer europäischen Sozialpolitik eruiert. Historische Darstellungen wie die von Abendroth (1965) versuchen, im Wege einer Längsschnittuntersuchung allgemeine Dynamiken europäischer Klassenbildung herauszuarbeiten. Internationales Engagement und entsprechendes Reflexionsver-

europäischen Betriebsräten (Hauser-Ditz, Hertwig und Pries 2010; Hertwig, Pries und Rempelshammer 2009). Ein zweiter, weniger stark ausgeprägter Forschungsstrang setzt sich mit der Internationalisierung nationaler Gewerkschaftsorganisationen auseinander (Rüb 2009). Eine dritte Gruppe von Arbeiten richtet sich schließlich auf die organisationale Anatomie internationaler Gewerkschaftsorganisationen (Fairbrother, Lévesque und Hennebert 2013). Besonders im Hinblick auf diese letzte Gruppe von Untersuchungen diagnostizieren Cotton und Gumbrell-McCormick (2012, 1) ein starkes Theoriedefizit: Während die Zusammenarbeit internationaler Gewerkschaftsorganisationen zwar häufig beschrieben (Buschak 2003) und/oder normativ begründet (Hoffmann 2011) werde, mangle es an erklärenden und/oder verstehenden Analysen über ihre internen Dynamiken und Grenzen.