
Wolfgang Schroeder

Gewerkschaften und Außenpolitik: reaktive und zögerliche Transnationalisierung



Dr. Wolfgang Schroeder, geb. 1960 in Mayen/Eifel, Studium der Politikwissenschaft in Marburg, Wien, Tübingen und Frankfurt/Main, ist Referent in der Abteilung Tarifpolitik der IG Metall und Privatdozent an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität. Schwerpunkte: Industrielle Beziehungen, Bündnis für Arbeit, Zustand der Parteien, Europäische Tarifpolitik.

„Kümmert euch um die Lebensbedingungen eurer Mitglieder, aber lasst die Finger von der Außenpolitik, denn davon versteht ihr nichts“.¹ Mit diesen Worten wehrte Bundeskanzler Schröder im November 2001 gewerkschaftliche Kritik an der bundesdeutschen Afghanistan-Politik ab. Sicherlich sind die deutschen Gewerkschaften im engeren Sinne keine außenpolitischen Experten. Gleichwohl befassen sich die DGB-Gewerkschaften in vielfältiger Weise mit außenpolitischen Themen im weiteren Sinne. Und dies tun sie sowohl aus demokratiepolitischen Motiven, im materiellen Interesse der eigenen Mitglieder, aus Gründen der internationalen Solidarität und um die Interessen der Bundesrepublik Deutschland international zu unterstützen. Dass die Gewerkschaften in diesem Kontext eine Stimme haben, hängt auch mit ihrer Stellung im Modell Deutschland zusammen, das als exportorientierter Handelsstaat auf die Unterstützung kollektiver zivilgesellschaftlicher Akteure angewiesen ist. Umgekehrt haben die Gewerkschaften, die in einer sich internationalisierenden Umwelt agieren, ein existentielles Interesse daran, ihre nationalstaatliche Enge zu überwinden und transnationale Handlungsfähigkeit zu erlangen. Es ist allgemein bekannt, dass es den Gewerkschaften aller Internationalismusrhetorik zum Trotz bislang kaum gelungen ist, die Eierschalen ihrer Herkunft abzustreifen. Doch bevor das Rad neu erfunden wird, kann ein Blick auf die bereits jetzt vorhandenen Aktivitäten im Feld der Außenpolitik und transnationalen Aktivitäten helfen, um neben den Defiziten auch die bereits vorhandenen Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung transnationaler Kompetenz zu erkennen. Im Folgenden geht es also um Facetten eines noch weiter zu entwickelnden Bildes transnationaler Handlungsfähigkeit. Da sich die außenpolitische Kompetenz im Kontext des Modells Deutschland

1 Berliner Zeitung vom 3.11.2001

nicht unabhängig von Nationalstaat und Europäischer Union denken lässt, wird sie auch in diesem Beitrag besonders herausgestellt.

Unter Außenpolitik im weiteren Sinne sind vor allem Aktivitäten in den Ressorts Wirtschaft, Außenhandel, Entwicklungshilfe, Arbeit und Verteidigung gemeint. Dabei orientieren sich die DGB-Gewerkschaften an historisch gewachsenen Zielen und Prinzipien, um die soziale und demokratische Gestaltung politischer und wirtschaftlicher Prozesse zu fördern, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu verbessern sowie Arbeitsplätze zu sichern bzw. neue zu schaffen. An der Vielzahl der Bezugspunkte zeigt sich, dass die deutschen Gewerkschaften nicht nur aufgrund ihrer tarif-, betriebs- und sozialpolitischen Interessenlage außenpolitische Themen bearbeiten, sondern auch als demokratiepolitisch motivierter „politischer Verband“ mit einem eigenen öffentlichen Einflussanspruch. Da die Gewerkschaften primär national ausgerichtete Akteure sind, spielen außenpolitische Fragen im organisationspolitischen Alltag in aller Regel nur eine untergeordnete Rolle. Gleichwohl können zentrale außenpolitische Weichenstellungen (beispielsweise: Nato-Doppelbeschluss, Golfkrieg) auch von heftigen innerorganisatorischen Debatten und Konflikten begleitet werden, die zu neuen Positionsbestimmungen führen und eigene Kampagnen hervorbringen.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ging es in der Außenpolitik - unter den Bedingungen einer bipolaren Weltordnung - um eine Aussöhnung mit jenen Ländern, die Opfer des deutschen Imperialismus geworden waren und um die behutsame Integration in die internationale Staatenwelt als gleichberechtigter Partner. Im Vordergrund der deutschen Außenpolitik standen die Interessen als Handelsstaat und die internationale Zusammenarbeit ohne eigenes militärisches Engagement. In der normativen Perspektive beziehen sich die deutschen Gewerkschaften auf die Idee des fairen Handels zwischen den Ländern. Institutionelle Basis dieses Projektes sollen die reformierten supranationalen Organisationen wie die Uno, die EU, die WTO etc sein. Infolge der veränderten weltpolitischen Konstellation nach dem Ende der Bipolarität haben sich neue Anforderungen an ihre grenzüberschreitende Handlungsfähigkeit ergeben. Dabei tun sich die deutschen Gewerkschaften schwer damit, ein eigenes Verständnis für das zu entwickeln, was die deutschen Interessen unter diesen neuen Bedingungen sein könnten. Von besonderer Brisanz für ihre eigenen Interessen als Arbeitsmarktorganisation sind die Abwanderung von Arbeitsplätzen ins Ausland, die wachsende Macht transnationaler Konzerne und der abnehmende Einfluss nationaler Regierungen.

Unter funktionalen Gesichtspunkten lassen sich folgende gewerkschaftlichen Einflussfelder im Kontext eines erweiterten Verständnisses von Außenpolitik unterscheiden: Handlungen, die direkt die Außenpolitik beeinflussen; Positionen und Interventionen im Kontext der deutschen Europapolitik; Reaktionen auf staatliche Außenhandels- und private Unternehmenspolitik; Mitgliedschaft in internationalen Gewerkschaftsverbänden sowie bilaterale Unterstützung von Gewerkschaften und schließlich die Mitarbeit in internationalen Organisationen.

Einfluss auf zentrale Weichenstellungen der deutschen Außenpolitik

Die außenpolitischen Vorstellungen der deutschen Gewerkschaften bauen auf geschichtlichen Erfahrungen, innen- und außenpolitischen Handlungsspielräumen sowie weltpolitischen Determinanten auf und sind von den Zielen getragen, die Wiederholung einer Diktatur in Deutschland zu verhindern und ein sozial gerechtes, demokratisches und friedliches

Europa aufzubauen.² In der Adenauer-Ära waren ihre außenpolitischen Optionen in starkem Maße von einer antikommunistischen, pro-amerikanischen und westintegrativen Perspektive geprägt.³ Den zentralen außenpolitischen Weichenstellungen, wie dem Marshall- und Schuman-Plan, der Integration in die Nato sowie der Wiederbewaffnung standen die Gewerkschaften positiv gegenüber. Gleichwohl war insbesondere der Aufbau der Bundeswehr in den Gewerkschaften umstritten. Diese Skepsis war weniger auf pazifistische Grundhaltungen zurückzuführen als vielmehr auf die fatale Rolle des Militärs in der Weimarer Republik und die Angst, dass sich Ähnliches in der Bundesrepublik wiederholen könne. Selbst das demokratiepolitisch angelegte Konzept des „Bürgers in Uniform“ löste die Zweifel nicht gänzlich auf. Eine nachhaltige programmatische Anerkennung, sowie eine verbesserte Kommunikation, leitete die Gewerkschaftsspitze erst mit der Rede des DGB-Vorsitzenden Vetter vor der Führungsakademie der Bundeswehr ein (1976). Positiv für das beiderseitige Verhältnis war, dass mit Georg Leber zwischen 1972 und 1978 ein ehemaliger Gewerkschaftsvorsitzender als Verteidigungsminister amtierte. Aber auch diese Signale reichten nicht aus, um eine eindeutig positive Haltung in den Gewerkschaften zu erzeugen. Viele Gewerkschafter, bis hin zu maßgeblichen Teilen des Funktionärskorps, engagierten sich in den diversen Friedensbewegungen der Bundesrepublik, womit sie die ambivalente Haltung innerhalb der Gewerkschaften unterstrichen.⁴ Dies wiederum wusste die Gewerkschaftsspitze gelegentlich für originäre gewerkschaftliche Ziele zu nutzen: Von besonderer Bedeutung war das Ja der Gewerkschaftsführung zur Wiederbewaffnung, welches von Böckler in einer Art „bargaining-process“ gegen die Zustimmung Adenauers zur paritätischen Mitbestimmung in der Montanindustrie eingetauscht werden konnte.⁵

Bis in die Mitte der 1960er-Jahre unterstützten die DGB-Gewerkschaften die regierungsamtliche Abgrenzungspolitik gegenüber den kommunistischen Ländern, was auch bedeutete, dass man offiziell keine Kontakte mit den osteuropäischen Gewerkschaften pflegte.⁶ Das änderte sich im Windschatten einer neuen international koordinierten Öffnungspolitik, die seitens der Sozialdemokratie seit Anfang der 1960er-Jahre befürwortet wurde. 1966 beschloss der DGB-Bundeskongress die Aufnahme von Kontakten mit den Gewerkschaften der osteuropäischen Länder.⁷ Daraus resultierte eine „tief greifende Entfremdung zwischen deutschen und amerikanischen Gewerkschaften“⁸, die sich diesem Anliegen widersetzen und zeitweilig deshalb sogar aus dem IBFG austraten. Phasenverzögert wurden seit 1973 auch Kontakte mit den DDR-Gewerkschaften (FDGB) aufgenommen, was zwischen 1973 und 1989 zu fast hundert Begegnungen führte. Auf diese Weise sollten menschliche Erleichterungen und ein „authentischer“ Informationsaustausch ermöglicht werden, um die Entspannungspolitik auch gesellschaftlich zu verankern. Mit dem Auftreten der polnischen Solidarnosc (1980) zeigte sich jedoch, dass diese Art der Begegnungen weniger die Entspannungspolitik stützte, sondern eher schon die dortigen Herrschaftsregime.

2 Vgl. Ernst-Dieter Köpper, Gewerkschaften und Außenpolitik. Die Stellung der westdeutschen Gewerkschaften zur wirtschaftlichen und militärischen Integration der Bundesrepublik, Frankfurt/M. 1982.

3 Vgl. Werner Link, Deutsche und amerikanische Gewerkschaften und Geschäftsleute 1945-1975, Düsseldorf 1978.

4 Vgl. Stefan Strutz, Der fremde Freund. IG Metall und Friedensbewegung vom NATO-Doppelbeschluss bis zum Bosnienkrieg, Frankfurt/M. 1997.

5 Vgl. Arnulf Baring, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, München 1969.

6 Vgl. Wolfgang Schroeder, Facetten der deutschlandpolitischen Diskussion des DGB in der Adenauer-Ära, in: Klaus Schönhoven/Dietrich Staritz (Hrsg.), Sozialismus und Kommunismus im Wandel, Köln 1994, S. 281-301.

7 Vgl. Link, Gewerkschaften, S. 96.

8 Link, Gewerkschaften, S. 182.

Als 1989 der Zusammenbruch kommunistischer Herrschaft einsetzte und die deutsche Spaltung überwunden werden konnte, unterstützten die DGB-Gewerkschaften den Aufbau marktwirtschaftlicher und sozialstaatlicher Strukturen in den mittel- und osteuropäischen Ländern. Nachdem Deutschland durch den Abschluss der „Zwei-plus-vier-Gespräche“ die volle Souveränität erlangte, plädierten sie für eine defensive Rolle Deutschlands in der Welt. Im so genannten „Golfkrieg“ sprachen sie sich gegen eine gewaltsame Lösung aus und propagierten am 18. Januar 1991 „fünf Schweigeminuten für den Frieden“. Auf der größten Friedensdemonstration der 1990er-Jahre trat der DGB-Vorsitzende Heinz-Werner Meyer als Hauptredner auf.

Eine Reform von UNO und NATO sollte die Voraussetzung dafür sein, dass sich deutsche Soldaten außerhalb der Landesverteidigung bei friedenssichernden und -schaffenden Aktivitäten beteiligen können. Dabei wird seitens der Gewerkschaften darauf insistiert, dass ein Bundeswehreininsatz außerhalb der Bundesrepublik nicht verfassungskonform sei, wenn er nicht innerhalb internationaler Einheiten erfolge. Den vorläufigen Schlussstein in der militärpolitischen Debatte der Gewerkschaften bildet die Solidaritätsadresse an die Vereinigten Staaten nach den Terrorattentaten vom 11. September 2001, woraufhin der DGB mit einem positiven Votum zu den militärischen Aktionen reagierte.

Das Verhältnis der Gewerkschaften zur Außenpolitik ist prinzipiell defensiv und in seiner Grundkonstellation, auf der die politischen Ziele und Maßnahmen der Gewerkschaften aufbauten, reaktiv. Insgesamt kann von einer ambivalenten Pendelbewegung zwischen Kooperation und Konflikt gesprochen werden: Während ihre Haltung zur westeuropäischen Integration als insgesamt stärker kooperativ ausgerichtet bezeichnet werden kann, verhielten sie sich zu Entscheidungen, die unmittelbar auf den militärischen Sektor gerichtet waren, wie dies beim Wehrbeitrag oder beim Nato-Doppelbeschluss zu sehen war, eher konfliktorisch.

Einfluss auf die deutsche Europapolitik

Als primärer außenpolitischer Inhalt gewerkschaftlicher Politik setzte sich die Unterstützung der europäischen Integration durch. Dabei orientiert sich die positive gewerkschaftliche Haltung zur europäischen Einigung insbesondere an zwei Punkten: Einerseits sehen sie darin die nicht zuletzt aus historischer Erfahrung gewonnene Basis, um den deutschen Nationalismus zu überwinden und Deutschland als gleichberechtigten Staat supranational zu integrieren; andererseits betrachten sie die politische und soziale Integration als adäquate Antwort auf die enge ökonomische Verflechtung. Als herausragende Aufgabe betrachten sie es, für ein soziales Europa zu werben, was gewissermaßen die andere Seite der politischen und ökonomischen Europäisierung darstellt. Die Gewerkschaften unterstützten in den 1950er-Jahren den westlichen Integrationskurs von Adenauer und damit die europäische Einigung, während die Vor-Godesberg-SPD noch neutralitätspolitische Positionen verfolgte. Dies sicherte dem DGB auch direkte personelle Einflussmöglichkeiten auf einzelne Positionen im politischen und administrativen Bereich.

Für die Gewerkschaften ist Europa mehr als nur ein großer gemeinsamer Wirtschafts- und Währungsraum. Ausgehend von der EGKS sahen sich die Gewerkschaften darin bestätigt, dass so genannte spill-over-Effekte möglich sind, die zu einer funktionalistischen Integration führen, womit letztlich die ökonomische Integration durch eine eigene Sozialdimension ergänzt wird. Mit der Einrichtung des sozialen Dialogs, der Europäischen Betriebsräte

und der europäischen Aktiengesellschaft sehen sie sich darin bestätigt. Die wohl wichtigste Entscheidung des Maastricht-Prozesses, die Errichtung der Europäischen Zentralbank (EZB), unterstützten sie in dem Bewusstsein, dass schwankende Wechselkurse und DM-Aufwertungen der deutschen Exportwirtschaft geschadet und zu Wachstums- und Beschäftigungsverlusten geführt haben. Um tatsächlich bessere Handlungsspielräume zu erreichen, fordern sie eine beschäftigungspolitische Verantwortung der EZB, wobei sie in dem 1999 eingeführten „makro-ökonomischen Dialog“ (Köln-Prozess) einen ersten Schritt in diese Richtung sehen. Dieser Dialog soll die zwischengewerkschaftlichen Koordination im Bereich der Tarifpolitik ergänzen, um so einer wettbewerbsorientierten Tarifpolitik entgegen zu wirken. Durch die EU-Integration gewinnt auch die Tarif- und Sozialpolitik eine außenpolitische Dimension und es kommt gewissermaßen zur Aufhebung der inhaltlichen Trennung zwischen gewerkschaftlicher Innen- und Außenpolitik.

Auch die Erweiterung der EU bejahen die deutschen Gewerkschaften, wenngleich zwischen ihnen unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich der Übergangsfrist im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit bestehen. Mit dem Prinzip flexibler Übergangsfristen konnte diesen Interessendivergenzen Rechnung getragen werden. Hinsichtlich der Reform der EU fordern sie eine demokratischere und transparentere Institutionenordnung, die sich an den Prinzipien der europäischen Grundrechtscharta orientiert; konkret geht es um eine Aufwertung des EU-Parlaments sowie eine europäische Verfassung, letzteres auch, um die normativen Grundlagen für ein soziales Europa fester zu zurren.

Einfluss auf staatliche Außenhandelspolitik und deutsche Unternehmen

Die Außenhandelspolitik ist eines der eigentlichen Kernfelder eines Staates, der sich als Handelsstaat versteht. Bei der Handelspolitik geht es traditionell nicht nur darum, auswärtige Märkte zu erschließen und zu sichern, sondern manchmal auch um den Schutz der heimischen Wirtschaft. Denn Branchen, die sich gegenüber der internationalen Konkurrenz nicht alleine behaupten können, suchen häufig Hilfe bei Staat und Gewerkschaften. Bei umstrittenen Projekten, wie z.B. im Energie-, Verkehrs- und Rüstungsbereich, kann die Unterstützung der Gewerkschaften besonders wichtig sein. Die Gewerkschaften wiederum können ein existentielles Interesse daran haben, dass solche Projekte zustande kommen, wenn diese die einzige Möglichkeit zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen darstellen.

Ein besonders brisantes Gebiet ist die Rüstungskontrollpolitik. Die Gewerkschaften vertreten eine Politik der Exportbeschränkung für Rüstungsgüter in Krisenregionen. Mit diesem Anliegen sahen sie sich beispielsweise in spektakulärer Weise bestätigt, als 1991 öffentlich wurde, dass der Irak unter Ausnutzung deutscher Technik Giftgas produzierte und damit die israelische Bevölkerung bedrohte. Mithin können sich brisante Zielkonflikte entlang der Achse friedenspolitische und arbeitsmarktpolitische Ziele ergeben. Deshalb sind in den 1970er-Jahren Aktivitäten gestartet worden, um das Abrüstungsziel nicht durch negative beschäftigungspolitische Konsequenzen zu konterkarieren; im Einzelnen sind dies betriebliche „Konversionsarbeitskreise“, regionale „Innovations- und Beratungsstellen“ und der 1978 gegründete IG Metall-Arbeitskreis „Wehrtechnik und Arbeitsplätze“⁹. Wie notwendig

9 Vgl. Arbeitskreis „Wehrtechnik und Arbeitsplätze“ (Hrsg.), Die Zukunft der Bundeswehr und der rüstungsindustriellen Basis (IG Metall-Koordinator: Peter Schaaf), Frankfurt/M. 2001.

dies war, zeigte sich spätestens 1981, als Kieler Werftarbeiter aus Angst vor dem Verlust von Arbeitsplätzen in den Streik traten und dies indirekt auch gegen ihre eigene Gewerkschaft gerichtet war. Dieser Arbeitskreis, dessen Vertretung beim ersten Vorsitzenden liegt, versteht sich auch als Interessenvertretung der Beschäftigten in der wehrtechnischen Industrie; er ist aber zugleich Ansprechpartner für die Politik, die wehrtechnische Industrie und alle mit diesen Fragen befassten politischen Instanzen. Hauptanliegen ist dabei insbesondere eine vorausschauende, beschäftigungswirksame Industrie- und Strukturpolitik.

Wenn es darum geht, soziale Standards weltweit zu verankern, sind Handelsverträge, direkte Einflussnahmen auf die multinationalen Konzerne sowie die Zusammenarbeit zwischen den Gewerkschaften der Zentren und der Peripherie wichtige Zugangsformen. Da Gegenmachtbildung über internationale Organisationen wie die ILO und allgemeine Handelsverträge nur begrenzt wirksam ist, versuchen die Gewerkschaften seit den 1990er-Jahren verstärkt, direkt auf multinationale Unternehmen Einfluss zu nehmen. Auf die weltweit etwa 39 000 multinationalen Unternehmen entfällt ungefähr ein Drittel der Weltproduktion. Dabei geht es vor allem um Vereinbarungen („Codes of Conduct“) zwischen den Gewerkschaften und den Geschäftsführungen solcher transnationaler Unternehmen, mit denen die Einhaltung von ILO-Konventionen auch bei den Tochterbetrieben und Zulieferern in Übersee verankert werden soll.¹⁰ Bisher haben weltweit etwa 700 transnational operierende Konzerne unterschrieben, dass sie das Verbot von Kinderarbeit achten und unmenschliche Arbeitsbedingungen ablehnen, um so soziale Mindeststandards für einen „fairen Handel“ zu garantieren. Am 17. Januar 2001 setzte das Wirtschaftsministerium einen „Runden Tisch“ für „Verhaltenskodizes“ ein, an dem die Spitzenverbände der Wirtschaft, die NGOs und die Gewerkschaften beteiligt sind. Auf diesem Wege soll die Umsetzung von Arbeits- und Sozialstandards in Entwicklungsländern gefördert werden. Dabei kann man an die UNO-Initiative Global Compact ebenso anschließen wie an die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Um zu verhindern, dass die Beschäftigten von Multis gegeneinander ausgespielt werden, versucht man, transnationale Betriebsräte einzurichten wie beispielsweise bei VW, wo Streiksolidarität, Verhinderung von Entlassungen und Werkschließungen über diesen Weg erreicht werden konnten. Zu diesem Komplex gehört aber auch die unmittelbare Kooperation zwischen Gewerkschaften der Peripherie und des Zentrums, um soziale und politische Standards abzusichern.¹¹

Mitarbeit in internationalen Gewerkschaftsverbänden

Die deutsche Gewerkschaften gehören zu den mitglieder- und beitragsstärksten sowie einflussreichsten Verbänden in der internationalen Gewerkschaftswelt. Seit 1949 sind sie kontinuierlich in den leitenden Gremien der internationalen Branchenverbände und im Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) vertreten. Der 1949 gegründete IBFG (außerdem: christlich-sozialer „Weltverband der Arbeit“ sowie kommunistisch orientierter „Weltgewerkschaftsbund“) umfasst als größter Weltverband im Jahre 2000 etwa 156 Mio. Arbeitnehmer in 213 Verbänden aus 148 Ländern. Über diesen Verband können die deut-

10 DGB-Bildungswerk/Friedrich-Ebert-Stiftung/IG Metall (Christiane Wilke/Klaus Prignitz, u.a.), Weltweit gegen Sozialdumping. Für Verhaltenskodizes, Frankfurt/M. 2001.

11 Ein besonders erfolgreiches Beispiel auf diesem Gebiet war in den 1980er-Jahren die gewerkschaftliche Südafrika-Solidarität: Dokumentation zur IG Metall-Südafrika-Konferenz 12/13.5.1988 (Schriftenreihe der IG Metall, Nr. 115).

schen Gewerkschaften den Aufbau einer gerechten Weltwirtschaftsordnung, Entwicklungspolitik, frauenpolitische Forderungen, Verteidigung von Menschen- und Gewerkschaftsrechten sowie Maßnahmen zur Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz - vor allem in den Ländern der Dritten Welt - fordern und versuchen, Gegenmachtbildung zu den multinationalen Konzernen zu leisten. Im Vordergrund stehen Hilfen für Gewerkschaften in Entwicklungs- und mittel-ost-europäischen Ländern durch Bildungs- sowie Projektförderung. Zugleich geht es um einen Austausch von Informationen und Erfahrungen sowie um Lobbyarbeit bei den UN-Organisationen und der ILO. Gleichwohl ist der IBFG alles andere als ein international schlagkräftiger Dachverband, sondern eher ein loser Zusammenschluss mit wenig Einfluss auf die Politik seiner Mitglieder. Parallel zum IBFG existieren in verschiedenen Industriezweigen Branchenverbände; der bedeutendste unter ihnen ist der Internationale Metallarbeiterbund (1893 gegründet), dem ca. 170 Gewerkschaften aus 70 Ländern mit ca. 23 Mio. Mitgliedern angehören.

Im europäischen Raum dominiert der 1973 gegründete Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), der als zentraler Ansprechpartner gegenüber der Kommission, dem Parlament und den Arbeitgebern agiert. Jenseits von Koordination und Lobbyarbeit ist der EGB über den sozialen Dialog unmittelbarer Akteur in der Brüsseler Arena. Weitere Verbände, durch die die deutschen Gewerkschaften ihre Interessen artikulieren können, sind die Branchenverbände und die interregionalen Gewerkschaftsräte (seit 1976). Letztere befassen sich insbesondere mit der Grenzgängerproblematik. Im Kontext des Maastricht-Prozesses haben die deutschen Gewerkschaften ihre Lobbyarbeit in Brüssel leicht verstärkt. Zurzeit sind sie hinsichtlich eines offensiveren Umbaus der gewerkschaftlichen Strukturen, also einer neuen Aufteilung der Ressourcen zwischen nationaler Ebene und Brüssel wie auch zwischen den Fachverbänden und dem EGB, eher zurückhaltend. Dagegen fordern andere, wie etwa die italienischen Gewerkschaften im Metallbereich, die Bildung einer „echten“ europäischen Gewerkschaft, in der die nationalen Organisationen nur eine nachrangige Bedeutung haben, während die Ressourcen- und Entscheidungskompetenz in Brüssel liegt. Wiederum andere fordern eine Integration der europäischen Branchenverbände als untergeordnete Fachabteilungen in den EGB. Die deutschen Gewerkschaften setzen derzeit auf die Fortführung der zwischengewerkschaftlichen Koordinierung auf der Basis einer Professionalisierung der vorhandenen Strukturen. Dabei können die nationalen Gewerkschaften diesen Prozess durch eigenes Personal unterstützen. Es gibt aber auch weitergehendere Vorschläge aus den Reihen der deutschen Gewerkschaften, die in Richtung des italienischen Vorschlags gehen und darauf zielen, die personelle und finanzielle Ausstattung der europäischen Gewerkschaftsverbände zu verbessern und Kernkompetenzen an die europäische Ebene abzugeben.¹²

Mitwirkung in internationalen Organisationen

Besonders wichtig für die DGB-Gewerkschaften ist die EU-Ebene, wo sie in den vergangenen Jahrzehnten meist mit einem Kommissar vertreten waren, der aus ihren Reihen kam (zuletzt: Monika Wulf-Mathies). Im Wirtschafts- und Sozialausschuss besetzen sie etwa ein Drittel der deutschen Sitze. Nach demselben Proporz sind die Gewerkschaften auch in der

¹² Vgl. Ludger Hinse/Guntram Schneider, Warum die IG Metall sich neu erfinden muss, um zukunftsfähig zu werden, in: Metall debatte Nr. 1, Frankfurt/M. 2001.

UN-Sonderorganisation „International Labor Organisation“ (ILO) in Genf vertreten. Da die von der ILO verfochtene Politik, internationale Mindeststandards auf freiwilliger Basis durchzusetzen, unzureichend ist, fordern die deutschen Gewerkschaften seit 1994 die Verankerung elementare Arbeitnehmerrechte als Sozialklauseln in Handelsverträgen.¹³ Die WTO zeigte zwar bislang keine Bereitschaft, Sozialklauseln im Sinne von Kernarbeitsnormen in global gültige Verträge aufzunehmen, was sie auch auf der 4. Ministertagung der Welthandelsorganisation in Katar 2001 wieder unterstrich; gleichwohl ist die Debatte darüber nicht abgeschlossen, sondern erst am Anfang.

Auch bei der OECD haben die Gewerkschaften einen direkten Zugang durch das „Trade Union Advisory Committee“ (TUAC). Dabei handelt es sich um einen mit Beratungskompetenz ausgestatteten Gewerkschaftsverband, dem gegenwärtig 55 Landeszentralen mit ca. 70 Mio. Arbeitnehmern aus 29 OECD-Ländern angeschlossen sind. Zurzeit fordern die deutschen Gewerkschaften eine vergleichbare gewerkschaftlichen Beteiligung bei der WTO und dem IMF, um zu verhindern, dass sich die weitere Liberalisierung des Welthandels ohne die Berücksichtigung von Sozialstandards vollzieht.

Institutionelle Verknüpfung mit der deutschen Außenpolitik

Direkte Einflussmöglichkeiten auf außenpolitische Entscheidungen gibt es für die deutschen Gewerkschaften auf den ersten Blick nicht. Gleichwohl bestehen eine Fülle von informellen Kontakten ins Kanzleramt und in die anderen Ministerien. Es gibt aber auch formelle Beteiligungen über Arbeitskreise der Ministerien, die Teilnahme an internationalen Delegationen des Kanzlers oder einzelner Minister. Eine unmittelbare Verknüpfung zwischen Außenministerium und Gewerkschaften besteht durch die so genannten Sozialreferenten. 1950 vereinbarten der damalige DGB-Vorsitzende Hans Böckler und Bundeskanzler Konrad Adenauer, an deutschen Botschaften die Stelle eines Sozialreferenten einzurichten. Damit knüpften sie an eine Tradition aus der Weimarer Republik an und folgten dem amerikanischen Vorbild.¹⁴ Die ersten Stellen konnten in Paris und London besetzt werden, wo ehemalige Emigranten aus dem Gewerkschaftsbereich durch ihre Beziehungen zu den dortigen Regierungen eine wertvolle Ergänzung des deutschen diplomatischen Korps darstellten, das durch Jahre der Isolierung und teilweise der Verstrickung geschwächt war. Außenminister von Brentano würdigte diese Entscheidung mit dem Hinweis, dass die aus dem Gewerkschaftsbereich kommenden Akteure über Qualifikationen verfügten, die so im Auswärtigen Amt nicht zu finden seien. Nach und nach wurden diese Stellen ausgeweitet, zunächst aus dem Stellenpool der Bundesregierung. In den 1960er-Jahren wurden erstmals auch Beamte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA) im Einvernehmen mit dem DGB für die Position des Sozialreferenten vorgeschlagen. Seit 1993 werden die Sozialreferenten nicht mehr direkt vom DGB dem Auswärtigen Amt vorgeschlagen. Vielmehr werden seither alle Stellen im BMA intern ausgeschrieben; parallel dazu werden DGB und BDA benachrichtigt. Die gewerkschaftlichen Vorschläge werden seither vom BMA im Einvernehmen mit dem DGB ausgesprochen.

13 Christoph Scherrer, Sozialklauseln in Handelsverträgen, in: WSI-Mitteilungen Heft 4/1996, S. 245.

14 Link, Gewerkschaften, S. 47.

Dass es an deutschen Botschaften Stellen für Sozialreferenten gibt, zeigt, dass Außenpolitik mehr ist als die regelmäßigen Kontakte zwischen den diplomatischen Diensten. Außenpolitik hat eine gesellschaftliche und soziale Dimension. Je nach Situation des Gastlandes stehen eine oder mehrere Aufgaben der Sozialreferenten im Mittelpunkt: erstens die Berichtsfunktion nach Deutschland, zweitens die Informationsfunktion über Deutschland und die Beratung für die Gastländer und drittens die Verbindungsfunktion zwischen Regierungen, Sozialverwaltungen und Verbänden einschließlich Besucherdienst. In einer Zeit konkurrierender Sozialsysteme können die Berichte und Analysen der Sozialreferenten einen Beitrag leisten, um die jeweiligen Strategien des Gastlandes realistischer bewerten zu können. Da im Ausland zuweilen groteske Verzerrungen über die Realität des deutschen Modells bestehen, die durchaus geeignet sein können, potentielle Investoren abzuschrecken, können Sozialreferenten dazu beitragen Maßstäbe zurechtzurücken. Mit der Position des Sozialreferenten wird nachdrücklich unterstrichen, dass Außenpolitik eine gesellschaftliche und soziale Dimension besitzt.

Wer macht Außenpolitik in den Gewerkschaften?

Es gibt in den deutschen Gewerkschaften kein eigenes Vorstandsressort Außenpolitik. Meist haben die Vorsitzenden einen Ressourcen- und Informationsvorsprung, mitunter eine personengebundene Richtlinienkompetenz für das Alltagsgeschäft. Dazu zählen exklusive Kontakte zur Regierung, womit beispielsweise eine relativ rasche Reaktion auf außenpolitische Entscheidungen möglich ist, ohne die eigenen Gremien vorher zu konsultieren. Meist sind die Vorsitzenden gleichzeitig auch Präsidenten internationaler Verbände, woraus sich Schwerpunkte ihrer internationalen Arbeit ergeben. Mit welchen Organisationen Kontakte gepflegt werden, welche Inhalte vereinbart werden, ist, angesichts konkurrierender Gewerkschaften innerhalb vieler Länder, eine politisch-strategische Frage, die primär die Vorsitzenden entscheiden. Unterstützt werden sie häufig durch eigene „Internationale Abteilungen“, die bei den kleineren Gewerkschaften meist nur aus einer Person bestehen. In allen deutschen Gewerkschaften zusammen sind etwa 20 Personen in internationalen Abteilungen beschäftigt.

Nach dem „Kalten Krieg“ wandelt sich die internationale Arbeit von einer primär auf politische Kontrolle angelegten „Chefsache“ zu einer stärker politikfeldbezogenen Arbeit im europäischen Kontext: Es handelt sich um einen Prozess der Entdiplomatisierung, der dazu führt, dass die Aktivitäten auf mehrere Abteilungen und Personen verteilt sind. Dem Charakter des politischen Verbandes entspricht es jedoch, dass die funktionale Aufgabentrennung bei den Fragen, die das politische Selbstverständnis der Gewerkschaften betreffen, nicht akzeptiert wird. Dementsprechend werden Stellungnahmen - mitunter gegensätzlicher Natur - von unterschiedlichen Gliederungen und Gruppen innerhalb der Gewerkschaften abgegeben. Eine besondere Rolle kommt in diesem Prozess auch der Gewerkschaftspresse zu.

Neben offiziellen Strukturen gibt es betriebliche Akteure und vor allem gewerkschaftliche Jugendgruppen, die sich als Teil der Dritte-Welt-Bewegung verstehen. Motivierend wirken dabei neben den politischen Konjunkturzyklen (Anti-Apartheitsbewegung, Nicaragua und Brasilien) sicher auch die Expansion deutscher Multis, vor allem in der Chemie- und Metallindustrie in den Ländern der Dritten Welt. Diese Gruppen organisierten konkrete Solidaritätsprojekte wie Arbeitsbrigaden, die Förderung von Ausbildungsprojekten oder den Bau

von Gewerkschaftsschulen. Mit dem 1987 gegründeten „Nord-Süd-Netz des DGB-Bildungswerkes“ bekam die Solidaritätsarbeit von unten eine festere Koordinierungsstruktur, womit auch betrieblichen Aktivitäten eine überregionale Perspektive erhielten.

Traditionell ist auch die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in der Gewerkschaftsarbeit engagiert: einerseits durch ihre personellen Ressourcen, andererseits durch ihr konkretes Engagement in Entwicklungs- und MOE-Ländern. Die finanziellen Kapazitäten der FES für internationale Gewerkschaftsarbeit sind größer als die sämtlicher DGB-Organisationen zusammen. Ihre Arbeit bestreitet die FES vor allem mit öffentlichen Mitteln des „Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit“ und des Auswärtigen Amtes. Diese Ressourcen ermöglichen es der FES, mit über 100 Mitarbeitern auf allen Kontinenten präsent zu sein. Schwerpunkte sind der Auf- und Ausbau von Arbeitnehmerorganisationen, die Vermittlung gewerkschaftlicher Grund- und Fachkenntnisse, die Förderung von wirtschafts- und sozialpolitischer Kompetenz, die Ausbildung von Führungskräften, die regionale und internationale Gewerkschaftskooperation sowie die Arbeit mit Zielgruppen wie Frauen und Jugendlichen. Zwischen den deutschen Gewerkschaften und der FES besteht ein spezifisches Verhältnis. So ist der stellvertretende Vorsitzende der FES stets ein Gewerkschafter, was die Grundlage dafür bildet, dass die FES quasi über ein „internationales Mandat“ der deutschen Gewerkschaften verfügt. Gleichwohl gibt es auch Kritik an dieser Quasi-Auslagerung: „Kein zweites gewerkschaftliches Politikfeld ist so stark ausgelagert, in Treu und Glauben einer politischen „Fremdfirma“ überlassen. Freiwillig verzichten die DGB-Gewerkschaften damit in der internationalen Arbeit nicht nur auf eigene Kompetenz und Einfluss, sondern ebenso auf demokratische Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten“.¹⁵

Die Vielfalt der Aktivitäten, an denen Gewerkschaften im Bereich der Außenpolitik im weiteren Sinne beteiligt sind, unterstreicht einerseits, dass Deutschland ein Handelsstaat ist, der an zivilgesellschaftlicher Verankerung ein existentielles Interesse hat. Andererseits, und dies steht für die Gewerkschaften selbst im Vordergrund, sind angesichts von Globalisierung und Europäisierung tragfähige Kooperationsstrukturen zwischen den Gewerkschaften und Belegschaften sowie Beteiligungsmöglichkeiten in internationalen Organisationen für die eigene Handlungsfähigkeit relevant. Dass die Probleme der nationalen Entgrenzung auch in der gewerkschaftlichen Alltagsarbeit konstruktiv angegangen werden, ist aber keineswegs immer gewährleistet. Denn dafür sind die Ressourcen, Kompetenzen und Artikulationsformen nach wie vor unzureichend. Es bedarf deshalb also eines erweiterten oder zumindest effektiveren Mitteleinsatzes. Ferner ist die Kommunikation innerhalb und zwischen den Gewerkschaften sowie auch in Richtung der Stiftungen verbesserbar. Es geht nicht nur darum, den zuweilen geheimnisvollen Charakter der regierungsamtlichen Außenpolitik in Frage zu stellen, sondern auch darum, die eigenen außenpolitischen Aktivitäten transparenter und beteiligungsorientierter zu gestalten. Auf jeden Fall ist es sinnvoll, die transnationale Handlungsfähigkeit auch in den gewerkschaftlichen Reform- und Zukunftsdebatten an prominenter Stelle zu berücksichtigen. Dabei müsste allen Beteiligten klar sein, dass es weniger um eine abstrakte Anti-Globalisierungs- oder Pazifismusrhetorik geht, sondern vor allem um eine normativ und institutionell orientierte europäische Handlungsfähigkeit. In der nachholenden Europäisierung liegt denn auch eine der kurz- und mittelfristig bedeutendsten Herausforderungen für die gewerkschaftliche Binnenpolitik. Während der abstrakte Globalisierungsdiskurs eher ins Feuilleton gehört, sollte dem Diskurs über das soziale

15 Manfred Brinkmann/Thomas Gersterkamp, Internationale Gewerkschaftsarbeit - am Ende der Tagesordnung?, in: Die Mitbestimmung Heft 11/1994, S. 76.

Europa ein konkreter und herausgehobener Platz in der gewerkschaftlichen Alltagspolitik vorbehalten bleiben. Denn dies ist die entscheidende Ebene für gewerkschaftlichen Einfluss im internationalen Bereich, wobei dort an bereits vorhandenen Einfluss, Strukturen und Positionen angeknüpft werden kann.