

Das „Europa der Arbeitnehmer“. Gewerkschaften, grenzübergreifende Arbeit und europäische Integration in den 1970er Jahren

Veit DAMM

Die frühen 1970er Jahre gelten in Westeuropa als eine Phase außerordentlicher Integrationsdynamik.¹ Die Beschlüsse zur Norderweiterung der Europäischen Gemeinschaft führten zu einer erheblichen Ausdehnung des gemeinsamen Marktes – 1973 erwirtschafteten die Mitgliedstaaten achtzig Prozent des westeuropäischen Sozialprodukts; zugleich beschleunigte sich die Internationalisierung von Wirtschaft und Arbeitswelt. Mit dem sich ankündigenden „Ende der Nationalökonomien“ und dem Projekt einer Wirtschafts- und Währungsunion strebte die EG eine rasche Integration der Wirtschaftspolitiken sowie arbeitsrecht- und steuerliche Harmonisierungen an.² Seitens vieler Gewerkschaften wurde davon ausgegangen, dass damit auch die Anforderungen an eine europäische Koordinierung der Arbeitnehmerinteressen wachsen würden. So hieß es auf einer internationalen Gewerkschaftstagung: Der „Prozess der europäischen Integration greift in vielfältigen Formen immer mehr in die Rechte der Arbeitnehmer in den einzelnen Ländern ein, und die europäische Gewerkschaftsbewegung muss sich diesem Problem stellen“.³ Im Folgenden soll es um die Frage gehen, wie sich die Integrationschritte der EG auf die europäische Zusammenarbeit der Gewerkschaften auswirkten. Dabei wird besonders das Modell der Interregionalen Gewerkschaftsräte untersucht, das sich seit 1976 europaweit ausbreitete.⁴

1. Die hier vorgestellten Ergebnisse greifen auf Arbeiten zurück, die im Rahmen eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts zur Geschichte Interregionaler Gewerkschaftsräte durchgeführt wurden. Ich danke der Hans-Böckler-Stiftung an dieser Stelle für die Finanzierung. Für die Mitarbeit bei der Aktenschließung danke ich Esther Spicker. Hilfreiche Kommentare habe ich zudem von Jürgen Mittag und den Gutachtern des JEIH erhalten. Zitat in der Überschrift: Heinz Oskar Vetter, Präsident des Europäischen Gewerkschaftsbundes und Chef des Deutschen Gewerkschaftsbundes, bei der Gründungsversammlung des ersten Interregionalen Gewerkschaftsrates. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.07.1976. Zum Begriff eines "Europas der Arbeitnehmer" vgl. auch A. GORZ, *Stratégie ouvrière et néo-capitalisme*, Éds du Seuil, Paris, 1964 (dt.: *Zur Strategie der Arbeiterbewegung im Neokapitalismus*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt/M., 1967).
2. Vgl. G. AMBROSIUS, *Wirtschaftsraum Europa. Vom Ende der Nationalökonomien*, Fischer-Taschenbuch-Verlag, Frankfurt/M., 1998, S. 118-120; G. CLEMENS, *Geschichte der Europäischen Integration*, Schöningh, Paderborn, 2008, S. 201 f.; C. RICQ, *Die Grenz Arbeitnehmer in Europa*, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Genf, 1978, S. 1 f. sowie die Beiträge in A. VARSORI, G. MIGANI (Hg.), *Europe in the International Arena During the 1970s. Entering a Different World*, Peter Lang, Brüssel, 2011 und G. BOSSUAT, *Drei Wege nach dem Gipfel von Den Haag. Monnet, Brandt, Pompidou und das Europa der 70er Jahre*, in: A. WILKENS (Hg.), *Interessen verbinden. Jean Monnet und die europäische Integration der Bundesrepublik Deutschland*, Bouvier, Bonn, 1999, S. 353-386.
3. P. KÜHNE (Hg.), *Gewerkschaftliche Betriebspolitik in Westeuropa. Vergleiche und Möglichkeiten der Zusammenarbeit*, Duncker und Humblot, Berlin, 1982, S. 310.
4. Vgl. S. SCHIRMANN, *Le Conseil syndical interrégional Saar-Lor-Lux. Un coin d'Europe en marche?*, in: H.-W. HERRMANN, R. HUDEMANN, E. KELL (Hg.), *Forschungsaufgabe Industriekultur. Die Saarregion im Vergleich*, MDV Merziger Druckerei und Verlag, Saarbrücken, 2004, S. 333-342.

Unter dem Begriff der Europäisierung wird hier der Prozess der vermehrten Zusammenarbeit und Integration von nationalen politischen Institutionen und Verbänden sowie der Entstehung neuer gesamteuropäischer Institutionen nach 1945 gefasst, der freilich „weder geradlinig noch widerspruchsfrei“ verlief, seinen anfänglichen Schwerpunkt in vor allem Westeuropa hatte und „bis heute nicht abgeschlossen“ ist.⁵ Bislang gelten die Gewerkschaften eher als Nachzügler der Europäisierung, auch wenn die internationale Arbeiterbewegung eine bis in das 19. Jahrhundert zurückreichende Tradition aufweist.⁶ Zwar existierten seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in den 1950er Jahren Ansätze der Kooperation, wie das gemeinsame Europäische Gewerkschaftssekretariat der sozialistischen Dachverbände in Brüssel. Sie wurden aber in den 1960er Jahren kaum ausgebaut. Als Hindernis für eine Zusammenarbeit galt einerseits das ausgeprägte Standortdenken, wodurch häufig das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines internationalen Austauschs fehlte oder sogar ein grenzübergreifendes Konkurrenzverhältnis existierte. Andererseits wirkte die Spaltung der Gewerkschaften in sozialistische, kommunistische und christliche Lager nach, die noch auf die Zwischenkriegszeit zurückging. Sie prägte zum Beispiel innerhalb der EWG die konfliktreiche Beziehung zwischen dem sozialistischen Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und der französischen kommunistischen Confédération générale du travail (CGT), die jeweils die mitgliederstärksten Verbände ihrer Länder darstellten.⁷

Allerdings zeigen die allmähliche Öffnung der Gewerkschaftsarchive und die Auswertung dadurch zugänglicher Bestände, dass sich in den 1970er Jahren ebenfalls die Bemühungen mehrten, den nationalen Fokus aufzubrechen und neue Europäisie-

-
5. J. MITTAG, *Kleine Geschichte der Europäischen Union. Von der Europaidee bis zur Gegenwart*, Aschendorff, Münster, 2008, S. 14 f. Als ein zentrales Motiv der Europäisierung gilt dabei die Zielsetzung, "auf nationaler Ebene nicht lösbare Probleme gemeinsam zu bewältigen". Vgl. auch: W. LOTH, *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957*, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1996.
 6. Vgl. K.C. PRIEMEL, *Gewerkschaftsmacht? Britische und westdeutsche Gewerkschaften im Strukturwandel*, in: T. RAITHEL, T. SCHLEMMER (Hg.), *Die Rückkehr der Arbeitslosigkeit. Die Bundesrepublik Deutschland im europäischen Kontext 1973 bis 1989*, Oldenbourg, München, 2009, S. 107-120; B. EBBINGHAUS, J. VISSER, *Trade Unions in Western Europe since 1945*, Macmillan, London, 2000; G.A. RITTER, *Arbeiter, Arbeiterbewegung und soziale Ideen in Deutschland. Beiträge zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, Beck, München, 2006.
 7. Vgl. H.-W. PLATZER, T. MÜLLER, *Die globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände. Handbuch und Analysen zur transnationalen Gewerkschaftspolitik*, Edition Sigma, Berlin, 2009, S. 89-108. An dieser Stelle wird nicht eingegangen auf die Ebene der Branchengewerkschaften, die in der Regel in den nationalen Dachverbänden organisiert waren und teilweise separate europäische Unterorganisationen gründeten. K. HENNING, Y. CLAIRMONT, *Mit Gegenmacht und Gestaltungskraft für Europas Arbeitnehmer. 40 Jahre Europäischer Metallgewerkschaftsbund*, European Metalworkers Federation, Brüssel, 2011; J. GOLLBACH, *Europäisierung der Gewerkschaften. Praktische Ansätze im Spannungsverhältnis nationaler und europäischer Strukturen und Traditionen*, VSA-Verlag, Hamburg, 2005; Vgl. auch K. LAUSCHKE, *Die halbe Macht. Mitbestimmung in der Eisen- und Stahlindustrie 1945 bis 1989*, Klartext-Verlag, Essen, 2007, S. 262 mit einem Beispiel zum Standortdenken, das auf die europäische Zusammenarbeit übertragen werden kann.

rungsansätze zu entwickeln.⁸ Sie bezogen sich sowohl auf die Ausweitung bilateraler Kontakte zwischen nationalen Verbänden, zum Beispiel zwischen dem DGB und der französischen Confédération française démocratique du travail (CFDT), die Einrichtung gesamteuropäischer Konferenzen in dem 1973 gegründeten Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) und die Etablierung von Kooperationen auf regionaler Ebene. Diese Ansätze der gewerkschaftlichen Zusammenarbeit sind bislang kaum untersucht worden. Es ist eine offene Frage, welche Ziele diese Initiativen verfolgten, welche Erfolge sie hatten, auf welche Schwierigkeiten sie stießen und weshalb sich ein gemeinsames Vorgehen der europäischen Gewerkschaften letztendlich nur langsam durchsetzen konnte. Diesen Fragen wird hier am Fallbeispiel der Gründung, Etablierung und Tätigkeitsgebiete von grenzübergreifenden Gewerkschaftsräten als einer neuen Form der Kooperation seit Mitte der 1970er Jahre nachgegangen. Dabei liegt der Schwerpunkt auf dem Raum der Bundesrepublik, Frankreich und Luxemburg sowie den Initiativen im Bereich der grenzübergreifenden Berufsausbildung und der europäischen Arbeitnehmermobilität. Als Quellen dienen unter anderem die bislang wenig beachteten Bestände im EGB-Archiv des International Institute of Social History Amsterdam und die Dokumente von regionalen Verbänden wie des DGB-Saar oder der Force ouvrière (FO) Lorraine sowie des nationalen luxemburgischen Bundes Confédération Générale du Travail Luxembourgeoise (CGT-L).

I. Rahmenbedingungen für die europäische Zusammenarbeit der Gewerkschaften

Gewerkschaften stellen laut Definition „Vereinigungen von Arbeitnehmern“ dar, die die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lebensbedingungen von Arbeitnehmern und ihre „Interessenvertretung gegenüber dem Staat und den Arbeitgebern“ zum Ziel haben.⁹ Bis Ende der 1960er Jahre war die europäische Zusammenarbeit auch deshalb kein zentrales Thema für die meisten Gewerkschaften gewesen, weil sie diesem Ziel in sehr unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen nachgingen.¹⁰ Außerdem existierte neben der EWG mit der EFTA ein zweiter regionaler Verbund in Westeuropa, der eine Einigung erschwerte und die Skepsis daran wachhielt, dass sich die Integration Europas durchsetzen würde. Ein Umdenken entstand

8. Siehe zum Beispiel die Bestände zur Arbeit der Interregionalen Gewerkschaftsräte im Archiv des Europäischen Gewerkschaftsbundes im International Institute of Social History, Amsterdam [im Folgenden: IISH, ETUC archives, Amsterdam]; im Archiv der Sozialen Demokratie Bonn [im Folgenden: AdSD] und bei den DGB-Regionalverbänden wie dem Archiv des DGB-Saar [im Folgenden: AdDGB-S].

9. *Gabler Wirtschaftslexikon*, Gabler Verlag, Wiesbaden, 1988, S. 2148.

10. Vgl. B. EBBINGHAUS, J. VISSER, op.cit.; I. ARTUS, *Mitbestimmung versus Rapport de force. Geschichte und Gegenwart betrieblicher Interessenvertretung im deutsch-französischen Vergleich*, in: K. ANDRESEN, U. BITZEGEIO, J. MITTAG (Hg.), *Nach dem Strukturbruch? Kontinuität und Wandel von Arbeitsbeziehungen und Arbeitswelt(en) seit den 1970er-Jahren*, Dietz, Bonn, 2011, S. 213-243.

im Vorfeld des Beschlusses der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion auf dem Haager Gipfel 1969, auf dem auch die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien festgelegt wurde, das vorher Mitglied der EFTA war. Nun wuchs das Interesse an einem übernationalen Gewerkschaftsverbund, um in stärkerem Maße europapolitische Mitsprache nehmen zu können.¹¹ Als ein erster Schritt entstand 1969 aus dem Europäischen Gewerkschaftssekretariat der sozialistische „Europäische Bund freier Gewerkschaften“.

Das Ziel einer vermehrten Mitsprache in der EG resultierte auch aus den politischen Erfolgen der Gewerkschaften auf nationaler Ebene: In der Bundesrepublik galt die erste Hälfte der 1970er Jahre als eine Ära der politischen „Mitgestaltung und Mitverantwortung“ der Gewerkschaften und eines Schulterschlusses des DGB mit den regierenden Sozialdemokraten, für die besonders das neue Betriebsverfassungsgesetz von 1972 stand.¹² Auch in Frankreich hatten sich Regierung und die Gewerkschaft CFDT am Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre angenähert und Verhandlungen über eine Stärkung der betrieblichen Verhandlungsposition der Arbeitnehmerseite in Gang gesetzt, die 1982 in den Lois Auroux mündeten. Die Gesetze verpflichteten Arbeitgeber zu jährlichen Tarifrunden mit der Arbeitnehmerseite.¹³ In Luxemburg wurde der Dachverband CGT-L während der Phase der sozialliberalen Koalition 1974-1979 fest in das „Comité national de coordination tripartite“¹⁴ eingebunden, das bei wichtigen wirtschaftspolitischen Entscheidungen die Einberufung von Dreierkonferenzen zwischen Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern vorschrieb. Dieses Vorgehen stand in Kontinuität zu der erstmals 1970 in Luxemburg durchgeführten EG-Konferenz von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, an der auch Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten sowie des Europäischen Rats oder der Europäischen Kommission teilgenommen hatten.¹⁵ Durch die Institutionalisierung dieser Regelung erlangten die Gewerkschaften in Luxemburg wesentliche politische Mitspracherechte, die auch gesetzlich festgeschrieben wurden.

Das dadurch gewachsene Selbstverständnis als politische Kraft der Gesellschaft verstärkte – vor dem Hintergrund der fortschreitenden Integration in der Europäischen Gemeinschaft – auch die Ambitionen der Gewerkschaften auf dem Gebiet der

-
11. Vgl. etwa J. MITTAG, M. ZELLIN, *Grenzen der Koordination europäischer Gewerkschaftspolitik. Die Episode der Abteilung Europäische Integration des DGB (1972-1975)*, in: J. MITTAG (Hg.), *Deutsche Gewerkschaften und europäische Integration im 20. Jahrhundert*, Klartext, Essen, 2009, S. 165-185.
 12. Vgl. M. SCHNEIDER, *Kleine Geschichte der Gewerkschaften. Ihre Entwicklung in Deutschland von den Anfängen bis heute*, Dietz, Bonn, 1989, S. 319 ff.
 13. Vgl. J. REQUATE, *Frankreich seit 1945*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2011, S. 216.
 14. Festgelegt in: *Loi du 24 décembre 1977 autorisant le gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi*, in: *Mémorial A*, 28.02.1978.
 15. Auf EG-Ebene wurden die Konsultationen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen mit Vertretern des Rats und der Kommission im Ständigen Ausschuss für Beschäftigungsfragen fortgesetzt. Vgl. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, L 273, 17.12.1970, S. 25 f.; Vgl. auch W.H. LORIG, M. HIRSCH (Hg.), *Das politische System Luxemburgs*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008, S. 190-206; G. TRAUSCH, *Histoire du Luxembourg*, Hatier, Turin, 1992, S. 231 ff.

Europapolitik. In Entsprechung zur nationalen Ebene wurden dabei stärkere Mitspracherechte der Arbeitnehmervertreter in Europa angestrebt. Dazu sollte zunächst vor allem ein einheitliches Auftreten der Gewerkschaften gegenüber der EG geschaffen und Einzelvertretungen zusammengelegt werden. Ausdruck dieser Bemühungen war 1972 etwa die Einrichtung der „Abteilung Europäische Integration“ beim DGB und 1973 – synchron zur EG-Norderweiterung – die Gründung des Europäischen Gewerkschaftsbunds.¹⁶ Der EGB konnte vor allem dadurch den Eindruck einer neuen Geschlossenheit vermitteln, weil er im Vergleich zum Europäischen Gewerkschaftssekretariat ein breiteres Gewerkschaftsspektrum repräsentierte. Mitglieder waren nun auch der überwiegend europaskeptische britische Gewerkschaftsdachverband Trade Union Congress (TUC) und die marxistische italienische Gewerkschaftsorganisation Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL).¹⁷ Die Integration einer größeren Zahl von Verbänden erschwerte freilich wesentlich die Einigung auf gemeinsame Positionen im EGB, hatte aber eine enorme Symbolkraft für das Vorschreiten der europäischen Zusammenarbeit der Gewerkschaften.

Ein weiteres Zeichen für den Ausbau der Zusammenarbeit waren neue Beziehungen auf bilateraler Ebene. So erfolgten etwa im deutsch-französischen Austausch kleine Schritte hin zu neuen Kooperationen bei europapolitischen Fragen. Sie wurden vor allem vom DGB vorangetrieben, seitdem der DGB-Vorsitzende Heinz Oskar Vetter 1974 zum Präsidenten des EGB gewählt worden war. In den 1950er und 1960er Jahren hatten sich die französischen Beziehungen des DGB auf die antikommunistische FO beschränkt, nun wurden sie mit der CFDT auf eine zweite Gewerkschaft ausgeweitet. Im November 1974 kamen Vetter und der Chef der CFDT, Edmond Maire, bei einem Treffen zum Thema „Gewerkschaften gemeinsam für Europa“ überein, die Ausarbeitung einer einheitlichen Haltung in Fragen der Energiepolitik oder der Vollbeschäftigung „als Grundlage gewerkschaftlicher Initiativen gegenüber den europäischen Institutionen“ zu beschleunigen.¹⁸

-
16. Vgl. J. MITTAG, M. ZELLIN, op.cit. sowie B. BARNOUIN, *The European labour movement and European integration*, Pinter, London, 1986.
 17. Vgl. C.A. WURM, *Verbände und europäische Integration. Großbritanniens Beitritt zur EG aus der Sicht von Industrie (CBI) und Gewerkschaften (TUC) 1969-1971*, in: F. KNIPPING, M. SCHÖNWALD (Hg.), *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984*, WVT – Wissenschaftlicher Verlag Trier, Trier, 2004, S. 329-376; M. KREILE, *Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in Italien (1968 bis 1982)*, Campus-Verlag, Frankfurt/M., 1985.
 18. Bundespressestelle des DGB, "Gewerkschaften gemeinsam für Europa"; Nachrichten-Dienst Meldung 304/74, 13.11.1974.

II. Interregionale Gewerkschaftsräte als Labore der Europäisierung

II.1 Die erste Gründungsinitiative 1974-1976

Neben Beziehungen der nationalen Verbände gab es in der Bundesrepublik zugleich Bemühungen, eine europäische Zusammenarbeit an der Basis mit einer größeren Mitgliedernähe aufzubauen. In Absprache mit dem DGB-Bundesvorstand sollte dazu auf regionaler Ebene „das Sachgespräch mit den Gewerkschaften jenseits der Grenze aufgenommen“ werden.¹⁹ Bereits im Oktober 1974 war es in diesem Zusammenhang im deutsch-französischen Grenzraum zu einem ersten Treffen zwischen dem DGB-Saar und der FO-Moselle gekommen. Dabei ging es um das längerfristige Vorhaben, die gewerkschaftliche Zusammenarbeit in der Grenzregion auszubauen und einen Modellfall in der EG zu schaffen. Einen Impuls dafür hatte im Vorfeld der Ausbau der EG-Regionalpolitik im Zusammenhang mit der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion gegeben, der im saarländisch-lothringisch-luxemburgischen Grenzraum zu einer Erweiterung der Zusammenarbeit auf Regierungsebene geführt hatte.²⁰ Unter anderem entstand 1971 eine „Regierungskommission Saar-Lor-Lux“, die eine Vorbildfunktion für weitere Kooperationen hatte.²¹ Darüber hinaus bildeten die grenzübergreifende Herausforderung des industriellen Strukturwandels und die wachsende Arbeitslosigkeit in der Grenzregion als gemeinsame Probleme der Gewerkschaften weitere Motive für eine Zusammenarbeit.

Die regionale Gewerkschaftskooperation sollte zunächst auf den seit den 1950er Jahren auf nationaler Ebene bestehenden bilateralen Beziehungen zwischen der FO und dem DGB aufbauen, aber auch der französischen CFDT und den luxemburgischen Gewerkschaften offenstehen. Die Treffen mündeten im Juli 1976 in der Gründung des ersten Interregionalen Gewerkschaftsrats „IGR Saar-Lor-Lux“ zwischen DGB, FO und CGT-L. „In den Grenzbereichen“, so sagte DGB-Chef Vetter auf der Gründungskonferenz, seien die „Gegebenheiten [...] am geeignetsten [...] einen solchen Schritt zu tun“, das heißt, eine Zusammenarbeit der EGB-Gewerkschaften auf regionaler Ebene zu organisieren.²² Zugleich unterstrich er den Vorbildcharakter des

19. Pressedienst DGB-Saar 99/74, 23.10.1974.

20. Bereits 1968 erfolgte dabei die Einrichtung eines EG-Generaldirektorats für die Regionen, das einen Abbau regionaler Disparitäten anvisierte, der als eine Voraussetzung für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion galt. Die Initiative mündete 1972 im Beschluss zur Einrichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Vgl. *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, 10(1972), S. 15-24. Zu den Entwicklungsetappen der EG-Regionalpolitik: T. WELLENHOFER, *Der Beitrag der EG-Regionalpolitik zur Verringerung der Einkommensdisparitäten in der Europäischen Union. Eine empirische Analyse*, Duncker und Humblot, Berlin, 1997. Vgl. für den deutsch-französisch-luxemburgischen Grenzraum: V. DAMM, *Europäische Kooperation als Krisenstrategie? Die wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Region Saarland-Lothringen-Luxemburg 1967-1990*, in: C. LEHBERGER, L. RAMPILTSHAMMER (Hg.), *Einfluss der Europäischen Union auf die Gestaltung der Arbeitswelt*, Universaar Verlag, Saarbrücken, 2012, S. 31-58.

21. Vgl. *Fünf Jahre IGR Saar-Lor-Lux*, in: *Vorwärts*, 09.07.1981, S. 12.

22. AdDGB-S, IGR I, 1976-1984. Pressekonferenz der I. Gemeinsamen Konferenz der F.O. Lothringen, CGT-Luxemburg und des DGB-Saar, 10.07.1976.

Ansatzes: „Es gibt sicherlich noch andere Regionen, die jetzt [...] den Wunsch entwickeln, ähnliche Schritte zu tun“. Der deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt wies in einem Kommentar zur Gründung zudem auf die Bedeutung des Gewerkschaftsrates in „Hinblick auf die [...] beschlossene Direktwahl zum Europaparlament“ im Jahr 1979 hin.²³ Auch DGB-Chef Vetter warb in Zusammenhang für das „Europa der Arbeitnehmer“ und dafür, zur Erweiterung des europapolitischen Einflusses eine sozialistische Gewerkschaftsfraktion im Europäischen Parlament zu bilden. Er selbst legte 1979 sein Amt als EGB-Chef nieder und nahm ein Mandat in der sozialistischen Fraktion des Europäischen Parlaments wahr. Der Gewerkschaftsrats-Vorsitzende Manfred Wagner, der im Saarland zugleich SPD-Landtagsabgeordneter und stellvertretender Fraktionsvorsitzender der SPD war, konnte ebenfalls ein Mandat für das Europäische Parlament erringen. Angesichts der Kooperation im Interregionalen Gewerkschaftsrat stellte er dabei gewissermaßen den gemeinsamen grenzübergreifenden Kandidaten der sozialistischen Gewerkschaften im Saar-Lor-Lux-Raum dar.

Einen Hintergrund für den regionalen Europäisierungsansatz des Gewerkschaftsrats bildete vor allem die Mitgliederferne des EGB. Noch im April 1976 hatte CFDT-Chef Maire auf dem zweiten EGB-Kongress gefordert: „Wir müssen dafür sorgen, dass sich die Mitgliedsorganisationen [des EGB] gegenseitig kennenlernen“!²⁴ Und auch aus den Benelux-Ländern wurde noch Ende der 1970er Jahre kritisiert, dass der EGB „nicht bei den Arbeitnehmern an der Basis“ und „in den Regionen [...] angekommen“ sei und „kein wirkliches Kampfinstrument für die Verbesserungen der Arbeitsbedingungen und der Interessen der Arbeitnehmer“ darstelle, so der belgische Gewerkschafter Bert Thierron, Generalsekretär des Europäischen Metallgewerkschaftsbunds.²⁵ Insofern war es gerade das Anliegen des Gewerkschaftsrats, die regionale Ebene einzubeziehen, um die grenzübergreifende Kommunikation an der Basis zu intensivieren und dabei Ängste und Misstrauen zwischen den nationalen Verbänden abzubauen.

Eine Öffnung für andere gewerkschaftliche Lager konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Auf der Gründungskonferenz äußerte der luxemburgische CGT-L-Delegierte Romain Meyer die Hoffnung, die Zusammenarbeit zu nutzen, um grenzübergreifend zwischen allen gewerkschaftlichen Lagern „wirklich eine Einheit herzustellen“ und sprach damit die Einbeziehung der kommunistischen französischen Gewerkschaft

23. *Welt der Arbeit*, 06.08.1976. Zur Einführung der Direktwahl vgl. G. CLEMENS, op.cit., S. 134 und S. 212 f.

24. Europäischer Gewerkschaftsbund, Protokoll des Zweiten Sitzungsgemäßen Kongresses, London, 22. bis 24. April 1976, S. 43.

25. Europäischer Gewerkschaftsbund, Protokoll des Dritten Sitzungsgemäßen Kongresses. München 14. bis 18. Mai 1979, S. 159.

CGT und der christlichen Gewerkschaften an.²⁶ Dieser Wunsch war insofern plausibel, dass der – traditionell der sozialistischen Gewerkschaftsbewegung verpflichtete – EGB zwei Jahre zuvor erstmals christliche Verbände und die italienische kommunistische Gewerkschaft CGIL aufgenommen hatte, außerdem war etwa die kommunistische CGT in Lothringen die mitgliederstärkste und einflussreichste Gewerkschaft und auch die christlichen Gewerkschaften spielten in Lothringen, Luxemburg und dem Saarland eine bedeutende Rolle. Dennoch sprach sich der Vorsitzende der FO, André Bergeron, deutlich gegen eine Integration der CGT in den Gewerkschaftsrat aus. Zwischen den gewerkschaftlichen Lagern in Frankreich bestehe „eine Riesenklüft, die einfach nicht zu überbrücken“ sei, so Bergeron auf der Gründungskonferenz.²⁷ Seine Gewerkschaft werde sich daher jeglichem Beitrittsgesuch widersetzen. Diese Auffassung vertrat ebenso der DGB.²⁸ Auch die Aufnahme der im Saarland in den 1970er Jahren noch starken christlichen Gewerkschaften wurde nicht in Betracht gezogen.²⁹ Eine offenere Haltung gab es hingegen gegenüber der CFDT und dem luxemburgischen christlichen Gewerkschaftsbund LCGB, die beide nach einiger Zeit in den Gewerkschaftsrat aufgenommen wurden.³⁰

II.2 Interkultureller Austausch und Ausbreitung der Gewerkschaftsräte

Innerhalb der Mitgliedsorganisationen verfolgte der Gewerkschaftsrat laut Satzung das Ziel, den grenzübergreifenden Austausch zwischen den europäischen Arbeitnehmerorganisationen zu verbessern.³¹ Dazu sollten regelmäßige Arbeits- und Informa-

-
26. AdDGB-S, IGR I, 1976-1984. Pressekonferenz der 1. Gemeinsamen Konferenz der FO Lothringen, CGT-Luxemburg und des DGB-Saar, Saarbrücken, 10.07.1976. Die Bedeutung der kommunistischen Gewerkschaftsbewegung in Lothringen hatte keine Entsprechung in Luxemburg oder dem Saarland. In Luxemburg hatte sich die kommunistische Gewerkschaft Freier Luxemburger Arbeiterverband (FLA) bereits 1965 aufgelöst. Im Saarland war in den 1970er Jahren der nur wenige Mitglieder zählende Kommunistische Arbeiterbund in verschiedenen Unternehmen mit Agitationen aktiv und trat bei Betriebsratswahlen an, konnte aber keine nennenswerten Erfolge erzielen.
27. Ibid.
28. Bereits 1973 hatte sich Heinz Oskar Vetter deutlich gegen Kontakte zur CGT ausgesprochen. Vgl. C. GUINAND, *Die Beziehungen der deutschen und französischen Gewerkschaften seit der Gründung des Europäischen Gewerkschaftsbundes (1973) im Rahmen der Europäischen Integration*, Tectum-Verlag, Marburg, 1997, S. 22 f.
29. Zum Beispiel hatte der Christliche Metallarbeiterverband 1975 noch 25 der insgesamt 120 Betriebsratsmandate in den saarländischen Hütten erringen können. Vgl. K. LAUSCHKE, op.cit., S. 262. Auch die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) blieb aus dem Gewerkschaftsrat ausgeschlossen. Zur Geschichte der DAG vgl. H.-P. MÜLLER, *Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft im Wettbewerb mit dem DGB. Geschichte der DAG 1947-2001*, Nomos, Baden-Baden, 2011.
30. Der Beitritt der CFDT erfolgte 1979, der Beitritt des LCGB 1994. Vgl. AdsD 5/DGAI000820, Informationen zu den Interregionalen Gewerkschaftsräten in den Grenzregionen mit Deutschland. DGB, Internationale Abteilung, 16.01.1996.
31. Vgl. AdDGB-S, IGR I, 1976-1984. Grundsätze der Zusammenarbeit. Die erste Informations- und Arbeitskonferenz fand am 21./22. Januar 1977 in Montigny-les-Metz statt, danach wurden die Konferenzen etwa in einem viertel- bis halbjährigem Rhythmus durchgeführt.

tionskonferenzen mit Berichten über die Arbeitsmarktlage in den Teilregionen sowie mit Referaten zu den jeweiligen Forderungen der Gewerkschaften aus französischer, deutscher und luxemburgischer Sicht dienen. Die Konferenzen umfassten neben den zentralen Themen des grenzübergreifenden Arbeitsmarktes auch die Bereiche des Strukturwandels, der Umwelt- und Energiepolitik sowie der Förderung von Frauen und Jugendlichen in der Arbeitswelt. Zu den Sitzungen wurden auch Vertreter der EG-Kommissionen eingeladen. Seitens der EG erhoffte man sich von der Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Grenzraum eine Dynamisierung der europäischen Regionalpolitik.³²

Die mehrmals pro Jahr stattfindenden Arbeits- und Informationskonferenzen stellten als Plattformen des Austauschs ein wesentliches innovatives Moment des Interregionalen Gewerkschaftsrates dar. Sie ermöglichten durch das Aufbrechen der nationalen Perspektive nicht nur neue Lern- und Entwicklungschancen für die Gewerkschaftsarbeit, sondern erzwangen auch die Entwicklung von Lösungen zur Bewältigung der Herausforderung der Mehrsprachigkeit und der damit einhergehenden Problematik des Übersetzens. Der die Zusammenarbeit prägende Zustand der Interkulturalität umfasste auch die Vielfalt kommunikativ vermittelter Wertvorstellungen, verschiedener Auslegungen gewerkschaftlicher Selbstverständnisse und unterschiedlicher Kommunikationsstile. Die Arbeit im mehrsprachigen Gewerkschaftsrat stellte in dieser Hinsicht einen dynamischen Aushandlungsprozess dar, der erhebliche Schwierigkeiten implizierte und besonders die Gefahr einer geringen Kommunikationseffizienz barg.³³ Die daraus resultierenden interkulturellen Hürden – ein hoher Abstimmungsbedarf und Übersetzungsaufwand – waren wesentliche Gründe dafür, dass der Ausbau der europäischen Zusammenarbeit nur sehr langsam voranschritt und mit erheblichen Kosten verbunden war. Andererseits bestand gerade in der Institutionalisierung der mehrmals pro Jahr stattfindenden Konferenzen und Treffen die Chance einer allmählichen Routinisierung der interkulturellen Kommunikation an der Basis. Der regelmäßige Austausch stellte somit eine zentrale Leistung des Gewerkschaftsrates dar, da er das verbreitete Standortdenken aufbrechen und einen Beitrag zur Verstetigung einer „echten“ Zusammenarbeit sowie zur Überwindung der nationalen Vorbehalte der Nachkriegsära erbringen konnte.

So sah Bundeskanzler Helmut Schmidt den Interregionalen Gewerkschaftsrat in seinem Kommentar zur Gründung auch vor allem als einen „Beitrag zum europäischen Integrationsgedanken“.³⁴ Die Europabegeisterung der 1970er Jahre begünstigte weitere Gründungen. Nach dem deutsch-französisch-luxemburgischen Gewerkschaftsrat entstanden bald Zusammenschlüsse im west- und süddeutschen Raum an der Grenze zu Belgien, den Niederlanden, Frankreich und der Schweiz. Gegründet wurden der Interregionale Gewerkschaftsrat (IGR) Maas-Rhein (1978), der IGR Nordniederlande-Weser-Ems (1979), der IGR Südbaden-Basel-Oberrhein (1980)

32. Vgl. *Saarbrücker Zeitung*, 23.02.1975.

33. Vgl. H.-J. LÜSEBRINK, *Interkulturelle Kommunikation*, Metzler, Stuttgart, 2005.

34. *Welt der Arbeit*, 06.08.1976.

und der IGR Rhein-Ijssel-Ems (1980).³⁵ Der erste Gewerkschaftsrat ohne deutsche Beteiligung entstand 1981 im französisch-belgischen Grenzraum mit dem IGR Nord-Pas-de-Calais-Hainaut-Westvlaanderen. Später trat ihm auf der gegenüberliegenden Kanalseite der britische TUC in der Region South East England bei. 1982 wurde an der italienisch-schweizerischen Grenze zudem der IGR Tessin-Piemont gegründet.³⁶ Der EGB und die bestehenden Interregionalen Gewerkschaftsräte trieben die Ausbreitung in Europa voran. In den Akten des EGB finden sich Planungen aus dem Jahr 1980, die umfassende Listen mit Regionen für „weitere eventuelle IGR-Gründungen“ enthalten.³⁷ Erwogen wurden unter anderem Gewerkschaftsräte an der deutsch-dänischen Grenze, zwischen der Schweiz und Frankreich um Genf, an der französisch-italienischen oder an der italienisch-österreichischen Grenze. In diesen Regionen wurden in den 1990er Jahren auch Gewerkschaftsräte eingerichtet; hinzu kamen Gründungen an der ostdeutschen Grenze und in Osteuropa. 2011 gab es europaweit bereits 45 Interregionale Gewerkschaftsräte.³⁸

II.3 Das Arbeitsgebiet der grenzüberschreitenden Berufsausbildung

Die – mit den Interregionalen Gewerkschaftsräten begonnene – Ausdehnung der europapolitischen Aktivitäten auf regionaler Ebene korrespondierte wie oben erwähnt mit den erweiterten regionalpolitischen Anstrengungen der EG und der geplanten Einrichtung eines EG-Regionalfonds im Jahr 1974/75. Der Gewerkschaftsrat strebte eine Mitsprache bei der Verteilung dieser Mittel an. Bei der ersten Ausschüttung sollte Lothringen 11,3 Millionen DM und das Saarland 6,7 Millionen DM erhalten.³⁹ DGB-Saar-Chef Wagner ging zudem davon aus, dass das Saarland zwischen 1975 und 1977 jährlich weitere 13 bis 15 Millionen DM EG-Fördermittel zugewiesen bekommen werde. Zu den Projekten, die nach Meinung des Gewerkschaftsrates mit dem Fonds subventioniert werden sollten, zählte ein deutsch-französisches Berufsbildungszentrum im saarländisch-lothringischen Grenzraum. Laut Jean Schwaller, Chef der FO-Moselle, sollten darin „hochqualifizierte Arbeitskräfte“ herangebildet werden, „die ihre Tätigkeit nach Abschluss sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in Frankreich aufnehmen“ könnten.⁴⁰ Diese Forderung stand im Einklang mit dem sich abzeichnenden qualitativen Wandel der Arbeitsmigration in der EG in den 1970er und 1980er Jahren: „Nicht mehr der un- und angelernte Arbeiter suchte in anderen EG-Ländern Arbeit, sondern der höher- bzw. der hochqualifizierte

35. Vgl. Intermediate report on Inter-Regional Trade Union Councils of ETUC Affiliates. IISH 2382, ETUC archives, Amsterdam.

36. Vgl. IISH 2383, ETUC archives, Amsterdam.

37. "Orientierungspunkte des EGB für die Koordination der interregionalen grenzüberschreitenden Gewerkschaftsstrukturen (1980)". IISH 2379, ETUC archives, Amsterdam.

38. Vgl. European Trade Union Confederation Brochure 2011.

39. Vgl. *Saarbrücker Zeitung*, 23.02.1975.

40. Ibid.

Angestellte“.⁴¹ Die Nichtanerkennung von Abschlüssen oder mangelnde Sprachkenntnisse erwiesen sich dabei zunehmend als Europäisierungsbarrieren. Von dieser Entwicklung war die Grenzregion mit einem überdurchschnittlichen internationalen Arbeitskräfteaustausch besonders betroffen.

Der Gewerkschaftsrat versuchte, das deutsch-französische Berufsbildungszentrum immer wieder auf Konferenzen, in Pressemitteilungen oder Resolutionen sowie gegenüber Regierungen und der EG in das Gespräch zu bringen. Jedoch konnte es – unter anderem aufgrund des Widerstands der IHK des Saarlandes – nicht realisiert werden. Ein deutsch-französischer Berufsabschluss hätte wohl auch zu stark in die nationalen Bildungspolitiken eingegriffen. Allerdings gelang es nach mehrjährigen Anstrengungen, ein deutsch-französisches Austauschprogramm in der beruflichen Bildung zu etablieren. So hieß es in einem Bericht über die Arbeit des IGR:

"Unsere Bemühungen auf dem Feld der beruflichen Bildung [haben] im Februar 1980 zu dem deutsch-französischen Regierungsabkommen über den Austausch in der beruflichen Bildung und Fortbildung geführt. Bereits in den folgenden Monaten wurden mit Erfolg Gruppen von deutschen und französischen Auszubildenden ausgetauscht. Im Saarland waren in beispielhafter Weise die Dillinger Hütte sowie das überbetriebliche Berufsausbildungszentrum der Bauwirtschaft beteiligt. Das Austauschprogramm wird von allen Beteiligten, insbesondere von den teilnehmenden jungen Menschen, positiv beurteilt, und es wird eine weitere Intensivierung und Verbesserung dringend empfohlen. Der IGR hat in einer Konferenz mit Berufsbildungsexperten des Bundesbildungsministeriums, des deutsch-französischen Sekretariats, das seinen Sitz – nicht zuletzt durch unseren gemeinsamen Einfluss – in Saarbrücken hat, sowie des DGB-Bundesvorstands und aller DGB-Landesbezirke im Gewerkschaftshaus in Saarbrücken im Herbst 1981 einen ausführlichen Erfahrungsaustausch und die Beratung eines weiteren Ausbaus in dieser Richtung durchgeführt".⁴²

Der Bericht zeigt einen Teilerfolg der Bemühungen des Gewerkschaftsrates, die berufliche Bildung im Grenzraum durch Auslandsaufenthalte der Auszubildenden stärker an die Anforderungen des europäischen Arbeitsmarktes anzupassen. Sichtbar werden zudem die Instrumente, die der Gewerkschaftsrat im Bereich der beruflichen Bildung einsetzte. Sie zielten auf die Einflussnahme auf Regierungsabkommen sowie das Bemühen, öffentliche Bildungsinstitutionen in die Grenzregion zu holen. Darüber hinaus fokussierte sich die Arbeit auf den gewerkschaftlichen Erfahrungsaustausch im Rahmen von Konferenzen. Letztendlich erwiesen sich die Ziele jedoch als zu hoch gesteckt bzw. der Einfluss des Gewerkschaftsrates als zu gering, um das Zentrum durchzusetzen. Zudem kam es zunächst nicht zu einem Durchbruch des gemeinsamen Arbeitsmarktes: Anders als Anfang der 1970er Jahre erwartet, als die Grenzarbeitnehmerzahlen im Zuge der Wechselkursschwankungen durch die Auflösung des Bretton-Woods-Systems kurzfristig stark stiegen, stagnierte insgesamt die Zahl der EG-Bürger, die in einem anderen EG-Land beschäftigt waren, zwischen 1973

41. G. AMBROSIUS, *op.cit.*, S. 50 f.

42. AdDGB-S, IGR III (Kellerarchiv), "IGR II/81". IGR-Unterlagen für Geschäftsbericht 1978-1982.

und 1989 weitgehend. Auch im Grenzraum kam es erst am Ende der 1980er Jahre erneut zu einem nachhaltigen Anwachsen der Pendlerströme.⁴³

II.4 Ansätze zur Harmonisierung des Grenzgängerwesens

Während das Engagement des IGR Saar-Lor-Lux im Bereich der beruflichen Bildung im Jahr 1980 seinen Höhepunkt erreichte und danach zurückging, wurde der zweite Arbeitsschwerpunkt – die Verbesserung der Tätigkeitsbedingungen von Grenzarbeitnehmern – stetig weiter ausgebaut. Bei der Gründungskonferenz wurde zunächst festgehalten: „Notwendige Harmonisierungsmaßnahmen [...] bei Grenzgängerfragen [...] müssen schrittweise vorangebracht werden“.⁴⁴ Anknüpfungspunkte für die IGR-Arbeit ergaben sich dabei an das 1976 gestartete „Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ der EG und die von der EG-Generaldirektion für Regionalpolitik 1975 in Auftrag gegebene Studie „Die Grenzarbeitnehmer in Europa“.⁴⁵ Bei beiden Programmen ging es darum, als Voraussetzung für die Realisierung eines integrierten europäischen Arbeitsmarkts die Bedingungen für die Freizügigkeit von betroffenen Arbeitnehmern zu verbessern und die teilweise bestehenden rechtlichen Benachteiligungen gegenüber national Beschäftigten schrittweise zu beseitigen. Die Grenzarbeitnehmer stellten zwar nur einen verschwindend geringen Teil der Erwerbsbevölkerung in Europa dar, ihnen wurde aber eine gewissermaßen symbolische Funktion innerhalb des europäischen Integrationsprozesses zugewiesen: „Die Grenzarbeitnehmer [...] bilden [...] einen Indikator für die Schwierigkeiten, die sich der europäischen Integration entgegenstellen“, so das Fazit der Studie „Die Grenzarbeitnehmer in Europa“.⁴⁶ Gemeint waren damit die Probleme, die sich „aus den Unzulänglichkeiten des europäischen Aufbaus“ und daraus ergaben, dass bei den Grenzgängern eine „politische“ Zweiteilung von Wohnort und Arbeit“ gegeben sei. Dies war letztlich mit der Frage verbunden, ob Sonderregelungen für Grenzarbeitnehmer in den Bereichen Arbeitssicherheit, Kaufkraft, Besteuerung und sozialer Schutz nötig seien.

-
43. Vgl. V. DAMM, *Währungsturbulenzen und Arbeitsmarkt in Europa in den 1970er Jahren. Zur Änderung der Parität von D-Mark und Franc und den Folgen für den grenzübergreifenden deutsch-französisch-luxemburgischen Arbeitsmarkt*, in: *Internationale Wissenschaftliche Vereinigung Weltwirtschaft und Weltpolitik (IWWV) – Berichte*, 192/193(2011), S. 95-105; G. AMBROSIUS, op.cit., S. 49.
44. AdDGB-S, IGR I, 1976-1984. Resolution, 1. Gemeinsame Konferenz des IGR am 10. Juli 1976.
45. Vgl. Entschließung des Rates vom 9. Februar 1976 über ein Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, C 034, 14.02.1976, S. 2 f. sowie C. RICQ, op.cit.
46. C. RICQ, op.cit., S. 1 f. (ebenso im folgenden Satz). Vgl. auch: *Stellungnahme zu den Problemen der Grenzarbeitnehmer*, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, C 128, 21.05.1979, S. 42. Der Anteil ausländischer Arbeitskräfte an der Gesamtzahl der Beschäftigten betrug in Hinblick auf die Intra-Migration in der EG (9) von 1973 bis 1990 ca. 1,4%. Vgl. G. AMBROSIUS, op.cit., S. 49.

Seitens des IGR wurde die Ansicht vertreten, dass es auf dem Gebiet der Besteuerung von Grenzgängern einheitliche harmonisierte Regeln innerhalb der EG-Mitgliedstaaten geben müsse und diese Forderung 1978 an die EG-Behörden gesandt.⁴⁷ Zugleich richtete sich auch der EGB mit einem gleichlautenden Anliegen an die zuständige Generaldirektion der EG-Kommission.⁴⁸ Die Generaldirektion XV der Kommission – zuständig für Fragen der Steuerharmonisierung – reagierte mit der Ausarbeitung eines Richtlinienvorschlags und lud den EGB und Vertreter des IGR Saar-Lor-Lux sowie des IGR Maas-Rhein und des IGR Nordniederlande-Weser-Ems zu einem Beratungsgespräch im November 1979 ein. Noch im selben Monat brachte eine Gruppe um IGR-Saar-Lor-Lux-Präsident Manfred Wagner als Mitglied der Sozialistischen Fraktion des Europäischen Parlaments einen Entschließungsantrag über eine „Wirtschafts- und Sozialpolitik zugunsten der Grenzarbeitnehmer“ ein. Darin wurde unter anderem gefordert, „die Risiken einer steuerlichen Diskriminierung, denen die Grenzarbeitnehmer ausgesetzt sind“ auszuschalten.⁴⁹ Ferner gründete der IGR Maas-Rhein 1979 eine eigene „Grenzgängerkommission“, um die Arbeit zu unterstützen.

Die gemeinsamen Initiativen der Interregionalen Gewerkschaftsräte, des EGB und der sozialistischen Fraktion im Europäischen Parlament führten dazu, dass der Problematik von Ungleichheiten in der Grenzarbeitnehmerbehandlung in der EG und den Grenzregionen eine zunehmende Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Dies zeigte sich etwa im Abdruck einer Stellungnahme des EG-Wirtschafts- und Sozialausschusses zu den „Problemen der Grenzarbeitnehmer“ im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften im Mai 1979.⁵⁰ Darin wurde auch die Bildung einer „Arbeitsgruppe im Beratenden Ausschuss für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer angeregt“. Weiterreichende Regelungen konnten allerdings nicht durchgesetzt werden. Der Richtlinienvorschlag zu einer Harmonisierung der Grenzgänger-Besteuerung scheiterte im Ergebnis.⁵¹ In der im Januar 1981 erfolgten Antwort auf den Entschließungsantrag wurde die Problematik wieder an die Mitgliedstaaten zurückverwiesen und diese aufgefordert, die „notwendigen Entwicklungsmaßnahmen zu treffen“, um die Lage der Grenzarbeitnehmer zu verbessern.⁵² Erst 1993 kam es schließlich – vor dem Hintergrund eines erneuten Anstiegs der Grenzarbeitnehmerzahlen – zu einer Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten über eine einheitliche steuerliche Gleichstellung der Pendler.⁵³

47. Vgl. AdDGB-S, IGR III (Kellerarchiv), "Grenzarbeitnehmer 1980 –".

48. Ibid., Rundschreiben von EGB-Sekretär Walter Braun, 27.08.1979.

49. Ibid., Europäische Gemeinschaften, Europäisches Parlament. Sitzungsdokumente 1979-1980, 15.11.1979. Dokument I-494/79/rev.

50. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, C 128, 21.05.1979, S. 42-50.

51. Vgl. E. KLEIN, *Der Einfluss des Europarechts auf das deutsche Steuerrecht*, in: M. LEHNER (Hg.), *Steuerrecht im Europäischen Binnenmarkt*, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 1996, S. 21 f.

52. AdDGB-S, IGR III (Kellerarchiv), "Grenzarbeitnehmer 1980 –". Europäisches Parlament, Entwurf einer Stellungnahme zu dem Entschließungsantrag "Zu einer Wirtschafts- und Sozialpolitik zugunsten der Grenzarbeitnehmer", 08.01.1981.

53. Vgl. E. KLEIN, op.cit., S. 22.

Das Engagement des IGR zur Verbesserung der Tätigkeitsbedingungen von Grenzarbeitnehmern scheiterte so ähnlich wie die Verwirklichung eines deutsch-französischen Berufsbildungszentrum daran, dass die vom Gewerkschaftsrat angestrebte Maßnahmen zu stark in die bestehenden nationalen Regelungen eingegriffen hätten. Jedoch zeigt das Beispiel, dass am Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre bereits eine ausgeprägte Zusammenarbeit von EGB, verschiedenen Interregionalen Gewerkschaftsräten und den zuständigen Stellen der Europäischen Gemeinschaft existierte. In den 1990er Jahren flossen die Erfahrungen, die in dieser Zeit gesammelt wurden, in den Aufbau einer umfassenden Grenzgängerberatung des Gewerkschaftsrates ein.

III. Fazit

Der Aufsatz beschäftigte sich mit der Frage, wie sich das Fortschreiten der Europäischen Integration am Anfang der 1970er Jahre auf die europäische Zusammenarbeit der Gewerkschaften auswirkte. Es wurde gezeigt, dass die Integrationsdynamik im Umfeld von EG-Norderweiterung und der Initiative für eine Wirtschafts- und Währungsunion auch die Gewerkschaften erfasste. Dies verdeutlichte bereits 1973 die Gründung des Europäischen Gewerkschaftsbundes. Angestrebt wurde eine stärkere Mitsprache in der Europapolitik, die ihren Hintergrund auch in den politischen Erfolgen der Gewerkschaften auf nationaler Ebene hatte. Als regionale Unterorganisationen des Europäischen Gewerkschaftsbundes entstanden seit 1976 Interregionale Gewerkschaftsräte, die auf einen Ausbau der Europäischen Zusammenarbeit an der Basis und ein gegenseitiges Kennenlernen der nationalen Gewerkschaften zielten. In der ersten dieser Regionalorganisationen arbeiteten die deutschen, französischen und luxemburgischen Gewerkschaftsbünde DGB, FO und CGT-L zusammen. Die Initiative dafür ging vor allem vom DGB aus, der zwischen 1974 und 1979 mit Heinz Oskar Vetter den Präsidenten des Europäischen Gewerkschaftsbundes stellte.

Die Interregionalen Gewerkschaftsräte entstanden in den Grenzregionen, wo der gemeinsame europäische Arbeitsmarkt am stärksten bemerkbar war. Ein wesentliches Ziel war daher die Verbesserung der Bedingungen für die grenzübergreifende Arbeitnehmermobilität in der EG, die Förderung von Sprachkenntnissen sowie die gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen. Das Beispiel des Interregionalen Gewerkschaftsrats in der deutsch-französisch-luxemburgischen Grenzregion Saar-Lor-Lux zeigte die Initiativen für einen deutsch-französischen Austausch in der Berufsbildung, der 1980 ins Leben gerufen wurde.

Weitreichendere Ziele, die sich der Gewerkschaftsrat zur Verbesserung der Tätigkeitsbedingungen von Grenzarbeitnehmern und der Verwirklichung eines deutsch-französischen Berufsbildungszentrums gab, konnten jedoch nicht umgesetzt werden. Die Realisierung derartiger europapolitischer Mitgestaltungsvorhaben erwies sich letztlich als Illusion. Die geforderten Maßnahmen hätten außerdem sehr stark in be-

stehende nationale Regelungen eingegriffen. Da es anders als Anfang der 1970er Jahre erwartet nicht zu einer andauernden Beschleunigung der Integration des europäischen Arbeitsmarktes kam, blieb aber auch der politische Handlungsdruck auf diesem Gebiet gering.

Insgesamt bestanden die Ergebnisse der Zusammenarbeit weniger in der angestrebten Mitgestaltung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik der EG als vielmehr in der Etablierung eines dauerhaften interkulturellen Austauschs zwischen den nationalen Gewerkschaften. Es kam zu einer Institutionalisierung regelmäßiger grenzübergreifender Arbeits- und Informationskonferenzen über die verschiedenen Bereiche der Gewerkschaftspolitik, die zum Abbau des Differenzbewusstseins zwischen den nationalen Verbänden und zur Routinisierung des Umgangs mit Sprachbarrieren beitrugen. Als derartige Plattformen des Austauschs breiteten sich die Gewerkschaftsräte europaweit stark aus. Zwischen 1976 und 1980 entstanden fünf Interregionale Gewerkschaftsräte an der Westgrenze der Bundesrepublik zu Frankreich, den Beneluxländern und der Schweiz. 1981/82 bildete sich der erste Gewerkschaftsrat ohne deutsche Beteiligung im Raum Calais/Flandern, dem später auch die britische Region South East England beitrug. Danach folgten Gründungen in Südeuropa; innerhalb von rund dreißig Jahren entstanden schließlich 45 Gewerkschaftsräte.⁵⁴

In einem Zwischenbericht des EGB über die Arbeit der Interregionalen Gewerkschaftsräte hieß es 1980:

„Seen from the point of view of Europe as a whole, this work may be a modest contribution towards international understanding, but it is a contribution which has a direct bearing on workers and their problems“.⁵⁵

Auf der Basis der regelmäßigen grenzübergreifenden Kontakte entwickelte sich dabei aus Sicht des EGB in den Grenzregionen „eine neue Qualität von europäischem Denken“, wobei etwa im deutsch-französisch-luxemburgischen Grenzraum auch die gegenseitigen nationalen Ressentiments aus der Nachkriegszeit allmählich verschwanden.“⁵⁶ Eine Erweiterung der Arbeit auf regionaler Ebene ermöglichte zudem 1979 die Direktwahl des IGR-Präsidenten Manfred Wagner – wie auch des EGB-Vorsitzenden Heinz Oskar Vetter – in das Europäische Parlament, wobei versucht wurde, die gemeinsamen europapolitischen Forderungen des EGB und der Gewerkschaftsräte in Straßburg einzubringen.

Allerdings blieben auch die neuen gewerkschaftlichen Kooperationen in den 1970er Jahren auf Bündnisse innerhalb der bestehenden Lager beschränkt. Der kommunistischen französischen CGT wurde trotz ihrer großen regionalen Bedeutung eine Mitarbeit im Gewerkschaftsrat verweigert. Erst 1999 wurde diese Spaltung mit dem Beitritt der CGT zum EGB überwunden. 2013 stellte sie schließlich erstmals den

54. Vgl. IISH 2379, ETUC archives, Amsterdam.

55. IISH 2382, ETUC archives, Amsterdam, Intermediate report on Inter-Regional Trade Union Councils of ETUC Affiliates, 04./05.12.1980.

56. AdDGB-S, IGR III (Kellerarchiv), "Grenzarbeiter 1980 –". Brief von EGB-Sekretär Walter Braun an die EG-Kommission, 26.09.1979.

Präsidenten des Interregionalen Gewerkschaftsrates im deutsch-französisch-luxemburgischen Grenzraum. Dabei zeigt sich, dass der Prozess der Europäisierung der Gewerkschaften bis heute nicht abgeschlossen ist.

Weitere Untersuchungen sind notwendig, um diesen Prozess vollständig auszu-leuchten und zu systematisieren. Dafür sind Fallstudien zu anderen Gewerkschaften zum Beispiel in Großbritannien und Italien erforderlich. Wie wirkten beispielsweise die fortschreitende europäische Integration und die EGB-Mitgliedschaft auf die europapolitischen Einstellungen des TUC zurück? Wie beeinflusste sie die Positionen der CGIL, die sich seit den 1970er Jahren zunehmend entmarxisierte? Welche interkulturellen Schwierigkeiten prägten den Europäisierungsprozess der Gewerkschaften – auch im Vergleich zu Unternehmen und Politik – und wie konnten sie bewältigt werden? Hier ist die Forschung noch am Anfang und muss in den nächsten Jahren wesentlich erweitert werden.