ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hammer, Nikolaus

Article

Regionen, Ebenen, Netzwerke: Interregionale Gewerkschaftskooperation im IGR Westpannonien

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Hammer, Nikolaus (2010) : Regionen, Ebenen, Netzwerke: Interregionale Gewerkschaftskooperation im IGR Westpannonien, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 36, Iss. 1, pp. 33-52

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332803

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Regionen, Ebenen, Netzwerke: Interregionale Gewerkschaftskooperation im IGR Westpannonien

Nikolaus Hammer

1. Einführung

Im Zuge der Integration der europäischen Arbeitsmärkte haben sich Gewerkschaften in den letzten Jahrzehnten in einer deutlichen, aber wenig beachteten Entwicklung als interregionale Akteure positioniert. Seit der Mitte der 70er-Jahre konnte die Entstehung einer großen Anzahl von so genannten Interregionalen Gewerkschaftsräten (IGRs) beobachtet werden, d. h. Kooperationen zwischen Gewerkschaften in zwei oder drei angrenzenden Regionen an den inneren und/oder äußeren Grenzen der EU. Ziel dieser Kooperationen ist es, den Arbeitsmarktproblemen zu begegnen, die aus der zunehmenden Öffnung und Integration von Regionen mit unterschiedlichen Lohnniveaus und/oder sozialrechtlichen Regelungen resultieren.

Vor welchem Hintergrund können die Entwicklungen um die IGRs betrachtet werden? Hier werden drei solcher Zusammenhänge vorgeschlagen: Erstens wurde in den letzten Jahrzehnten auf der Ebene europäischer Wirtschaftspolitik die Freizügigkeit von Kapital, Arbeit und Gütern, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, vorangetrieben. Die interregionalen Arbeitsmärkte wurden weiterhin durch die Entwicklung grenzüberschreitender Beschäftigung sowie die sukzessive Unterordnung von regionaler Kohäsionspolitik unter die Wettbewerbspolitik geprägt. Zweitens verlieh die Entwicklung der europäischen Gewerkschaftsbewegung als solcher und eines Mehrebenensystems industrieller Beziehungen – des Sozialen Dialogs auf Branchenebene sowie der Europäischen Betriebsräte (EBR)[1] – der europäischen Dimension eine neue Qualität; ebenso haben sich Gewerkschaften seit Langem bemüht, Lohnentwicklungen auf Branchenebene zu koordinieren.[2] Auf der anderen Seite entstanden aber durch die zunehmende Dezentralisierung von Lohnverhandlungen sowie die Öffnung und Integration sehr unterschiedlich entwickelter Arbeitsmärkte (z. B. in der Folge der Erweiterungsrunde 2004) Bereiche, die von diesem Mehrebenensystem nicht effektiv abgedeckt werden können. Drittens schließlich fanden neoliberale Projekte der Deregulierung und Marktöffnung über

den Einsatz von Ausgliederungen und Subunternehmen auch in veränderten Unternehmensstrukturen ihren Niederschlag. Parallel dazu konnte ein Anstieg atypischer Beschäftigungsformen beobachtet werden. In Bezug auf gewerkschaftliche Organisation bedeutet dies, dass der Arbeitsplatz nunmehr in einem geringeren Ausmaß der Ort ist, an dem ArbeitnehmerInnen organisiert werden können, und dass vor allem hinsichtlich dieser neuen Beschäftigungsformen neue Handlungs- und Organisationsstrategien entwickelt werden müssen.[3]

Die entstehenden interregionalen Arbeitsmärkte liegen am Schnittpunkt der genannten Entwicklungen, und es ist insofern nicht überraschend, wenn in den Praktiken interregionaler Gewerkschaftskooperation Aspekte neuer Handlungsformen sichtbar werden. Die Möglichkeiten der IGRs werden allerdings durch einige strukturelle Parameter eingegrenzt, die interregionale Gewerkschaftskooperation stark von internationaler Lohnkoordination auf Branchenebene unterscheidet.[4] Regionale Gewerkschaften sind z. B. nur selten Akteure in Lohnverhandlungen; ebenso entspricht die regionale Ebene weder der Ausdehnung national und international regulierter Produktmärkte oder auch von betrieblichen Organisationsstrukturen. Vor diesem Hintergrund muss das Hauptziel der IGRs darin liegen, Minimumstandards im Bereich von Löhnen, Sozialleistungen und Arbeitsbedingungen angesichts der interregionalen Disparitäten zu schützen – eine Strategie, die in erster Linie als Kontrolle des Arbeitsmarktes ‚von unten' verstanden werden muss.

Im Zuge solch grenzüberschreitender Kooperationen werden nicht nur bedeutende Parameter des Arbeitsmarktes mitgestaltet, sondern auch Fragen interregionaler Gewerkschaftssolidarität verhandelt. Die Probleme in interregionalen Arbeitsmärkten beinhalten immer auch Interessenkonflikte, vornehmlich um Investitionen, Arbeitsplätze und Regionalförderungen, und müssen in der Ausgestaltung neuer Ebenen und Netzwerke interregionaler Kooperation verhandelt werden: Wie können aus gegensätzlichen Interessen kooperative Strategien geformt werden, welche Barrieren werden eher abgebaut als andere, resultieren Strategien zum Schutz von Minimumstandards letztlich in einer stärkeren Arbeitsmarktsegmentation? In den Worten von Sadler (2000, 136) haben räumliche Arrangements Auswirkungen auf Gewerkschaften ebenso wie Gewerkschaften räumliche Arrangements beeinflussen. Dies ist auch eine zentrale Thematik in der Arbeit von IGRs: Wie können gewerkschaftliche Strategien auf interregionaler Ebene entwickelt werden, die auf eine möglichst „inklusive Solidarität"[5] abstellen, d. h. einer Solidarität, die den Kreis derer ausweitet, die für Mindeststandards einstehen. Um die Bedeutung der IGRs näher auszuloten, werden die folgenden Fragen gestellt und am Beispiel des IGR Westpannonien diskutiert: 1.) Welche Inhalte kann gewerkschaftliche Kooperation auf interregionaler Ebene befördern? 2.)

Welche Handlungsstrategien können auf interregionaler Ebene entwickelt werden? 3.) In welcher Weise ist diese Kooperation geeignet, um Solidarität und gewerkschaftliche Kapazitäten in beiden Regionen zu stärken?

2. Gewerkschaften zwischen Ebenen und Regionen

Das Argument, das im Folgenden präsentiert wird, versucht darzulegen, dass die Bedeutung der IGR nicht nur in den jeweiligen arbeitsmarkt- und gewerkschaftspolitischen Initiativen besteht, die durch sie gefördert werden, sondern dass ihre Netzwerkfunktion Gewerkschaften auch Handlungsstrategien auf neuen Ebenen und in neuen Räumen ermöglicht. In dieser Hinsicht sollen vorerst einige zentrale Gedanken der Arbeitsgeografie skizziert werden.[6] Im Kern dieser Ansätze steht, dass die geografischen/räumlichen Beziehungen, in denen wir stehen, gleichzeitig auch die Möglichkeiten unserer sozialen Beziehungen bedeutend beeinflussen. Anders gesagt, stellen räumliche Formationen gleichzeitig *soziale* Formationen dar und nicht nur bloß geografische Gegebenheiten. Dies findet z. B. seinen Ausdruck in Praktiken industrieller Beziehungen, die in unterschiedlicher Weise horizontal und vertikal strukturiert sind; in Praktiken, in denen Akteure versuchen, Unterschiede in verschiedenen Wirtschaftsräumen zu ihrem Vorteil auszunützen; und auch in periodischen Neuordnungen von Wirtschaftsräumen, die zum Teil wiederum aus den genannten Praktiken industrieller Beziehungen resultieren.[7]

Seit den 70er-Jahren musste sich Regionalpolitik in Europa mit zwei gegensätzlichen Zwängen auseinandersetzen: Einerseits können wir eine erhöhte Mobilität von Kapital und Arbeit beobachten – erstere wurde durch industriellen Strukturwandel noch akzentuiert, zweitere weniger zügig umgesetzt und ist immer noch segmentiert. Andererseits wurden die Möglichkeiten auf nationaler und regionaler Ebene, autonome Wirtschafts- und Sozialpolitik zu definieren, immer mehr beschnitten. Die Aufwertung von Gewerkschaften als regionale und interregionale Akteure birgt damit sowohl die Chance, die Entwicklung der jeweiligen Arbeitsmärkte und Regionen mitzugestalten, als auch Gefahren, in die Verwaltung von Standortkonkurrenzen hineingezogen zu werden und damit von einem aktiven zu einem weitgehend passiven Akteur zu werden. Dörre und Röttger (2005, S. 218, 222) skizzieren diese Parameter sehr deutlich:

> „In manchen Räumen reduziert sich der Wettbewerbsregionalismus auf eine mehr oder minder werbewirksame Marketingveranstaltung. In anderen Regionen … handelt es sich hingegen um integrierte Ansätze, die Wirtschaftsförderung, industriepolitische Projekte, Arbeitsmarkt-, Qualifizierungs- und Sozialpolitik mehr oder minder sinnvoll kombinieren. … Insgesamt lässt sich festhalten, dass regionale Netze erhebliche Steuerungsleistungen bei der Produktion öffentlicher Güter erbringen. Deutlich wird aber auch, dass sich

die Handlungskorridore, in denen lokale Akteure wirken, spätestens seit Beginn dieses Jahrzehnts erheblich verengt haben. Diese Feststellung ist auch für eine Bewertung der gewerkschaftlichen Beiträge zur regionalen Strukturpolitik folgenreich."

Diese Aspekte scheinen sich für eine Analyse der Entwicklung interregionaler Arbeitsmärkte sowie verschiedener Formen und Praktiken grenzüberschreitender Gewerkschaftskooperation zu eignen. Der Ausgangspunkt aller IGRs besteht in einer Integration grenzüberschreitender Arbeitsmärkte, die beträchtliche wirtschaftliche und/oder sozialrechtliche Disparitäten aufweisen. In dieser Hinsicht stellen sich nun zentrale Fragen, wie unterschiedliche Interessen ausgehandelt werden und in welche Form von Arbeitsmarktintegration diese Kompromisse letztendlich führen: Einseitige Ansätze wären z. B. auf die Wahrung von Standortvorteilen bedacht (entweder durch eine Abschottung des teureren Arbeitsmarktes oder durch Wahrung der Niedriglohnvorteile), schützen interregionale Asymmetrien und machen Beschäftigte in prekären, informellen, Niedriglohn-Arbeitsverhältnissen zu VerliererInnen. Dies steht im Gegensatz zu Strategien, die versuchen, Minimumstandards bei Löhnen, sozialen Ansprüchen, Arbeitsbedingungen zu schützen und grenzüberschreitende Beschäftigte in Formen kollektiver Repräsentation auf Branchen- und Arbeitsplatzebene einzubinden.

Hier sollen nur zwei Beispiele angeführt werden, die die Konsequenzen räumlicher Arrangements für gewerkschaftliche Praktiken aufzeigen. Einerseits ist Dezentralisierung z. B. ein Projekt, das in mehreren Bereichen Anklang gefunden hat, von Lohnverhandlungen bis zur politischen Ebene; in jedem Fall beinhaltet dies aber die Möglichkeit intensiveren Wettbewerbs zwischen den dezentralen Einheiten. Dies äußert sich in erhöhter Standortkonkurrenz, die auch einen Teil der politischen Zwänge und Möglichkeiten in grenzüberschreitenden Regionen definiert. Andererseits können durch eine Verschiebung des Verhältnisses räumlicher Ebenen die Beteiligungsmöglichkeiten von Akteuren neu festgelegt werden. Um ein Beispiel aus dem Bereich industrieller Beziehungen auf die interregionale Ebene umzulegen: Die Schaffung des IGR stellt einen Versuch dar, Probleme, die auf hergebrachter (zumeist der nationalen) Ebene nicht gelöst werden konnten, auf regionaler/interregionaler Ebene zu verhandeln. Diese Prozesse berühren aber nicht nur inhaltliche Fragen, sondern definieren auch die regionalen Praktiken selbst in neuer Weise. Die horizontalen (interregionalen) und vertikalen (betreffend die Verknüpfung von Betriebs- und Branchenebene) Macht- und Interessenbeziehungen stellen sich in neuer Form dar und müssen auch insofern in neue Strategien gewerkschaftlicher Gegenmacht geformt werden, als die interregionale Arbeitsmarktkontrolle ‚von unten' sehr stark eine Funktion der Netzwerke zwischen GewerkschafterInnen und BetriebsrätInnen ist.

3. Interregionale Gewerkschaftssräte

Die Entstehung von IGRs kann immer an akut werdenden wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zwischen angrenzenden Regionen festgemacht werden. Die einzelnen Wellen an IGR-Gründungen stellen jeweils eine Antwort auf diese Disparitäten dar und haben oft politisch-institutionelle Lösungen spezifischer interregionaler Arbeitsmarktprobleme, die durch die zunehmende Integration erfolgten, vorweggenommen – in der industriellen Kernregion der Benelux-Länder in den 70er-Jahren, an den Südgrenzen der Europäischen Gemeinschaft in den 80er-Jahren sowie den Ostgrenzen der EU in den 90er-Jahren, die im Zuge der Erweiterungsrunde 2004 zu Binnengrenzen wurden. In der Mitte der 70er-Jahre, z. B. im Falle des ersten IGR Saar-Lor-Lux (1976), suchten interregionale Kooperationen die Umstrukturierungen im Bergbau und in der Stahlindustrie abzufedern und drohenden Wettbewerbsanpassungen auf dem Rücken der Beschäftigten zu begegnen.[8] Zusätzlich legte die zunehmende Arbeitmarktintegration innerhalb der EU eine Reihe von Nachteilen bloß, die GrenzgängerInnen aus den Unterschieden in den Steuer- und Sozialversicherungssystemen erwuchs und die in der Folge von IGRs aufgegriffen wurden. Dies äußerte sich z. B. oft in einer doppelten Besteuerung auf beiden Seiten der Grenze (am Arbeitsplatz *und* am Wohnort), ohne aber einen Zugang zu damit verbundenen Sozialleistungen zu gewähren.

Die Entwicklung der Aktivitäten und Handlungsfelder von IGRs wurde weiterhin von drei institutionellen Entwicklungen begünstigt, die als unterstützende Grundlagen und Anreize für grenzüberschreitende Gewerkschaftskooperationen gesehen werden können. Erstens konnten IGRs an Ziele der entstehenden europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik anknüpfen, in der regional sozialverträgliche Entwicklung und Ausgleich eine große Rolle spielten. Parallel dazu hat auch der Europäische Gewerkschaftsbund (EBG) im Laufe der Zeit neue Politikfelder eröffnet, die oft wichtige Schnittpunkte für IGR-Aktivitäten darstellen, z. B. in Bereichen der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit, der Harmonisierung von beschäftigungsrelevanten Regelungen, von bilateralen Verträgen, der Regional- bzw. Kohäsionspolitik sowie der Koordinierung sozialpolitischer Aktivitäten und Interessen. Der EGB hat 1981 IGRs offiziell als Teil seiner Struktur anerkannt, was den Letzteren schließlich ermöglichte, sich um Fördermittel aus den europäischen Strukturfonds zu bewerben. In einer zweiten parallelen Entwicklung konnte die zunehmende grenzüberschreitende Kooperation lokaler und regionaler Behörden in so genannten Euroregionen an den internen und externen Grenzen der EU beobachtet werden.[9] Euroregionen decken sich oft mit der Ausdehnung von IGRs und stellen eine bedeutende Plattform und auch Ansprechpartnerinnen für interregionale Projekte seitens der Gewerkschaften dar. Drittens hat sich, wie schon erwähnt,

seit den 70er-Jahren ein Mehrebenensystem europäischer industrieller Beziehungen entwickelt, das sowohl auf sektoraler Ebene (Sozialer Dialog) als auch auf Unternehmensebene (EBRs) Anknüpfungspunkte und Überschneidungen für die Aktivitäten der IGRs bieten kann.

Zumindest in Europa lag das Augenmerk grenzüberschreitender Kooperation zwischen Gewerkschaften auf der Sektorebene wie auf dem Versuch, verschiedene Aspekte von Lohnverhandlungen zu koordinieren.[10] Die dahinterstehende Annahme ist, dass gewerkschaftliche Gegenmacht umso effektiver ist, je mehr die Ausdehnung der (verhandelten) Arbeitsmärkte der Ausdehnung der entsprechenden Produktmärkte angenähert werden kann.[11] Allerdings stellt sich diese Situation abseits der Sektorebene auf interregionaler Ebene in mehrerer Hinsicht anders dar. Die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Problemlagen sind oft sehr unterschiedlich: von Regionen, die stark industrialisiert sind, aber einem massiven Strukturwandel unterliegen, zu Regionen, die regionalpolitisch lange marginalisiert waren und strukturell von KMUs dominiert sind. Speziell zwischen den alten und neuen Mitgliedsstaaten besteht eine weitere Diskrepanz, die zwischen den jeweiligen Systemen industrieller Beziehungen, in denen meist sektorale Lohnverhandlungen im Gegensatz zu solchen auf Unternehmensebene dominieren. Marginson und Traxler (2005) haben diesbezügliche Probleme in der horizontalen und vertikalen Koordinierung diskutiert und argumentiert, dass eine starke gewerkschaftliche Vertretung einen ‚geltenden Tarif' in führenden Unternehmen festsetzen könnte, der in der Region bzw. im Sektor als Referenzpunkt von Verhandlungen gesehen werden kann. Auch wenn interregionale Gewerkschaftskooperation nicht in erster Linie auf Lohnkoordination abstellt, sondern auf den Schutz von Minimumstandards bezüglich von Löhnen, Sozialleistungen und Arbeitsbedingungen, stellen sich ähnliche Herausforderungen der horizontalen und vertikalen Koordination.

Die Bedeutung interregionaler Solidarität erwächst daraus, dass es Konkurrenzverhältnisse und Interessenkonflikte gibt, die gelöst werden müssen, um grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu entwickeln. Die Ziele von IGRs liegen unmittelbar in der Arbeitsmarktkontrolle, äußern sich jedoch in einer Vielzahl an Maßnahmen und haben oft auch einen weiteren politischen Gehalt: den Strukturwandel, d. h. Produktionsverlagerungen, Arbeitsmigration und drohenden Lohndruck, mitgestalten und „aus einem Konkurrenz- ein Kooperationsverhältnis (...) machen";[12] die Bildung von Netzwerken auf Betriebs- und Branchenebene, um grenzüberschreitende Kollektivvereinbarungen besser vorbereiten zu können;[13] umweltschutzpolitische Maßnahmen (IGR Elbe-Neiße), interregionale Jugendpolitik, Frauenpolitik (IGR Pomerania) und auch politisch-geschichtliche Aufarbeitung.[14] Eine Übersicht zeigt weiterhin, dass es unter den IGRs eine breite Palette an Handlungslogiken in verschiedenen Kombinationen

gibt:[15] Letztere agieren in vielfältiger Form als Netzwerkdrehscheibe, Beratungsorganisation, Expertisenquelle, Sozialpartner, Arbeitsmarktprojekt oder Institutionen, um Kampagnen mit Öffentlichkeitswirkung zu führen. In den 60/70er-Jahren wurden interregionale Arbeitsmarktprobleme – z. B. entlang der Grenzen Belgiens, Deutschlands, Frankreichs und der Schweiz – oft von Selbsthilfevereinen aufgegriffen, die vor allem individuelle Rechtsberatung und Lobbying für bilaterale Steuer- und Sozialversicherungverträge auf nationaler und europäischer Ebene betrieben.[16] Während IGRs oft ähnliche Problematiken aufgreifen, liegt ihre Bedeutung darin, dass sie grenzüberschreitende Beschäftigte gewerkschaftlich und damit in einem breiteren politischen und sozialen Zusammenhang, organisieren (anstatt in Selbsthilfevereinen). In jedem Fall kann die breite Palette an interregionalen Maßnahmen von den Regionalgewerkschaften nur mit einer entsprechenden Ressourcenaustattung entwickelt werden: Dies kann auf Projektbüros basieren, die aus Fördermitteln finanziert werden (siehe z. B. IGR Elbe-Neiße, IGR Westpannonien), oder auch, wie im Fall des IGR Viadrina, einer „Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeitswelt", die an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder angesiedelt ist.

Zentral ist hier, dass die Ziele interregionaler Gewerkschaftskooperation – vielfältigste Maßnahmen zur Arbeitsmarktkontrolle ‚von unten' – von der Etablierung und Form sozialer Netzwerke abhängig sind (und sich damit stark von der Lohnkoordination auf Sektorebene unterscheidet, die z. B. latent im Hinblick auf die Lohnführerschaft des Metallsektors erfolgen kann[17]). Interregionale Strategien auf Betriebs- und Branchenebene, ebenso wie zwischen diesen Ebenen, beruhen nicht nur auf den Netzwerken selbst, sondern darauf, wie Interessenkonflikte in gemeinsame Sichtweisen geformt werden, in welcher Form und in welchen Bereichen Gefälle im Arbeitsmarkt und gewerkschaftlicher Repräsentation ausgeglichen werden.

4. Der IGR Westpannonien

Die Bedingungen bzw. Anreize zur Schaffung des IGR zwischen dem Burgenland und Westungarn erwuchsen aus einer Reihe von Entwicklungen in den 90er-Jahren in der Folge des Falles des „Eisernen Vorhangs".[18] An erster Stelle steht hier die kontinuierliche Ausweitung der Arbeitsmarktquoten für ungarische Beschäftigte im Burgenland; weitere Punkte sind der EU-Beitritt Österreichs 1995; die vermehrte grenzüberschreitende Zusammenarbeit burgenländischer und westungarischer Behörden, die 1998 in die Gründung der Euregio West/Nyugat Pannonia mündete; und die zunehmend realistische Aussicht eines ungarischen EU-Beitritts. Zusätzlich zu den wichtigen Verschiebungen am interregionalen Arbeitsmarkt, stellten diese Elemente bedeutende Anreize dar, die gewerkschaftliche grenzüberschreitende Kooperation zu institutionalisieren.

Sowohl das Burgenland als auch Westungarn haben sich trotz des strukturellen Wandels in wirtschaftlicher Hinsicht relativ gut entwickelt. Das Burgenland verzeichnete zwischen 1995 und 2004 ein überdurchschnittliches Wachstum und konnte den Rückgang industrieller Beschäftigung durch Zuwächse in Handel, Hotels/Tourismus und Transport mehr als wettmachen. In Westungarn zählten vor allem die Bauindustrie, Hotels/Tourismus und die verarbeitende Industrie zu den Wachstumsbranchen. Der interregionale Arbeitsmarkt wurde insbesondere durch zwei Entwicklungen definiert: Einerseits hat sich das Lohndifferenzial zwischen Ungarn und Österreich stark vermindert – während Polsterer (2002, 7) für 1989/90 von einem Verhältnis von 13:1 berichtet, fand eine jüngere Umfrage[19] immer noch ein Verhältnis von 5:1; nach Kaufkraftparitäten blieben die Arbeitskosten/Stunde zwischen 1996-2007 mit 3:1 mehr oder weniger konstant (Eurostat). Andererseits haben sich die Beschäftigungsströme und -strukturen verändert: Während zwischen 1989 und 2007 die Gesamtbeschäftigung im Burgenland um fast ein Drittel anstieg, wuchs die Zahl ausländischer Beschäftigter von einer sehr niedrigen Basis um das Achtfache (AMS Österreich). Hinter diesen Zahlen stehen allerdings auch interessante Bewegungen: Ein Drittel der burgenländischen Beschäftigten pendelt in den Wiener Raum, während im Jahr 2007 sich die 6.561 ungarischen ArbeitnehmerInnen zu einem Großteil aus GrenzgängerInnen, SaisonarbeiterInnen und ErntehelferInnen zusammensetzten.[20] Ein komplexes System von Quotenregelungen und befristeten Beschäftigungsbewilligungen hat zu einem stark segmentierten Arbeitsmarkt geführt: UngarInnen stellen z. B. respektive 45% und 27% der Beschäftigten in der Landwirtschaft und in der Hotel- und Tourismusbranche; die Bau- und Transportbranchen verzeichnen ebenfalls einen überdurchschnittlichen Anteil. Einer Umfrage des ÖGB/IGR (2007, 11) zufolge sind drei Viertel der Beschäftigten männlich und zumeist besser qualifiziert als ihre österreichischen Gegenüber, während sie um 20% weniger verdienen (nur ein Drittel ist sicher, dass Gehalt und Sozialleistungen anspruchsgemäß geleistet werden). Eine weitere bedeutende Trennlinie kann zwischen dem formalen und informalen Sektor ausgemacht werden: Ein Viertel der Befragten gab an, dass ihre Beschäftigung nicht oder nur unvollständig angemeldet ist (vor allem in Hotels/Tourismus und in der Landwirtschaft) obwohl angenommen werden kann, dass die realen Zahlen höher liegen.[21]

Kontakte zwischen den Gewerkschaften auf regionaler Ebene reichen bis in die 80er-Jahre zurück, als gegenseitige Besuche vor allem diplomatischen Charakter hatten. Im Laufe der 90er-Jahre wurden die grenzüberschreitenden Netzwerke jedoch intensiviert und auf eine stärkere inhaltliche Basis gestellt. Zentral waren hier der Informationsaustausch und, vor allem für ungarischen GewerkschafterInnen, Lernprozesse über Betriebsratsarbeit und Kollektivverhandlungen vor dem Hintergrund eines

wachsenden interregionalen Arbeitmarktes und der Dynamik der europäischen Integration.[22]

> „… (U)nsere Kontakte waren eigentlich in einer Periode, wo es noch keinen IGR gegeben hat, wo wir uns aufgrund unserer persönlichen Kontakte getroffen haben … wir haben gemeinsam Gewerkschaftskurse über das ganze Jahr organisiert, das war schon lehrreich … in Sopron, in Mosonmagyaróvár, in Győr, jeweils mit 20 TeilnehmerInnen, und dann haben wir die Kontakte ausgeweitet, nach Szombathely, Sárvár, Zalaegerszeg und Nagykanisza, also Richtung Süden. Und dann haben wir den ganzen Kurs 1997 nochmal abgewickelt, und ich bin der Meinung, dass eigentlich aufgrund dieses Kontaktsystems dann später der IGR gegründet wurde."[23]

Der IGR Westpannonien wurde schließlich formell im Juli 1999 vorgestellt, setzt sich aus dem ÖGB Burgenland sowie den MSZOSZ-Strukturen in den Komitaten Győr-Moson-Sopron, Vas und Zala zusammen und wird von einem Vorsitz geführt, der parallel zur Präsidentschaft der Euregio rotiert. Um substanzielle Arbeitsmarktinitiativen umzusetzen, musste der IGR allerdings externe Fördermittel mobilisieren und hat schließlich zwischen 2002 und 2007 1,8 Mio. € aus dem Interreg IIIA/Phare CBC-Programm der EU erhalten. In diesem Sinne ist zwischen dem IGR als politischer Institution auf der einen Seite und dem IGR als Arbeitsmarktprojekt auf der anderen Seite zu unterscheiden. Abgesehen von politischen und funktionellen Unterschieden, beruht Letzterer auf einer Beteiligung der ungarischen Gewerkschaften MOSZ, SZEF, Autonomok, ESZT und Liga, zusätzlich zum ÖGB Burgenland und MSZOSZ. Ungeachtet des beträchtlichen Budgets formulierte der IGR sehr ambitionierte und programmatische Ziele, von Gewerkschaftkooperation auf Branchen- und Unternehmensebene in Bezug auf Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Harmonisierung sozialer Minimumstandards, von Arbeitsbedingungen und Kollektivverträgen.[24] Ein burgenländischer ÖGB-Vertreter hat das folgendermaßen formuliert:

> „Die Entwicklungen am Arbeitsmarkt waren demnach … der Antrieb, darüber nachzudenken, wie kann die Gewerkschaft das Zusammenwachsen in der Region beeinflussen, wenn da sehr unterschiedliche Lohnniveaus aufeinandertreffen, wenn es Pendlerströme geben wird … damit es nicht zu großen Verwerfungen am Arbeitsmarkt kommt, dass die Akzeptanz der Österreicher hoch genug ist, wenn ungarische Arbeiter herüberkommen, um nicht ausländerfeindliche Tendenzen aufkommen zu lassen, d. h. demokratiepolitische Maßnahmen und andere, die gewerkschaftspolitisch, arbeitnehmerpolitisch, arbeitsmarktpolitisch wirken … wenn man sieht, was für Maßnahmen wir machen, angefangen von Informationsveranstaltungen, wenn wir sehr intensiv in der Region, direkt im Betrieb oder rund um die Betriebe, mit den ungarischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern arbeiten, dann ist das Hauptziel, dass die so viele Informationen haben und eine so starke Vertretung haben, dass es den Unternehmern fast unmöglich wird, die ausländischen Kollegen gegen die inländischen auszuspielen …"[25]

Vor dem Hintergrund der strategischen und finanziellen Ausrichtung des Arbeitsmarktprojektes des IGR, nämlich auf Minimumstandards im burgenländischen Arbeitsmarkt und auf ungarische ArbeitnehmerInnen abzuzielen, stellten Beratung und Information die Grundlage des Projektes dar. Nicht minder wichtig sind vielleicht ambitioniertere Aktivitäten, durch die soziale Räume und Kapazitäten für gewerkschaftliche Organisation, grenzüberschreitende gewerkschaftliche Netzwerke sowie eine Grundlage für grenzüberschreitende Verhandlungskoordinationen geschaffen werden. Diese Themen werden in den folgenden Abschnitten behandelt.

4.1 Information und Vernetzung

Der Ausgangspunkt des IGR als Struktur, die gewerkschaftliche Funktionen vor allem in grenzüberschreitender Hinsicht unterstützt, bestand von Anfang an in der Vermittlung von Information zu allen in diesem Bereich relevanten Dimensionen von Arbeit und Beschäftigung. Dies geschah in dreifacher Form: als Beratung der Beschäftigten im interregionalen Arbeitsmarkt; als Informationsdrehscheibe und zentraler Punkt im Netzwerk von GewerkschafterInnen und BetriebsrätInnen im Burgenland und Westungarn; sowie als wichtige Quelle von Expertise zu Fragen von grenzüberschreitender Beschäftigung in sozialpartnerschaftlichen Zusammenhängen. Die Funktion des IGR als Informationsstruktur ist nahtlos mit einer ebenso bedeutenden Vernetzungsfunktion verbunden.

Zentrale Aktivitäten gegenüber den Beschäftigten im interregionalen Arbeitsmarkt, d. h. ÖsterreicherInnen und UngarInnen, beruhten einerseits auf der Schaffung fünf dezentraler Beratungsstrukturen in den Bezirksstandorten des ÖGB im Zusammenhang mit den RechtssekretärInnen des ÖGB Burgenland, den Fachgewerkschaften und der Arbeiterkammer. Die zweisprachige Rechtsberatung, die dadurch angeboten werden konnte, war ausschlaggebend für den enormen Zulauf (7.000 Beschäftigte nahmen die Rechtsberatung zwischen März 2004 und September 2006 in Anspruch, 3.800 alleine im Jahr 2006). 2004 schlossen ÖGB und MSZOSZ ein Abkommen, das gegenseitige Mitgliedschaften anerkennt, sodass ungarische Beschäftigte nun auch vom ÖGB vor dem Arbeitsgericht vertreten werden können. Eine grundlegende Bedingung für diese Beratungs- und Repräsentationsaktivitäten lag in der sehr gut ausgebildeten Besetzung des Projektbüros in Eisenstadt (5 zweisprachige Beschäftigte mit zum Teil juristischer Ausbildung).

Andererseits hat sich der IGR bemüht, eine kollektive Auseinandersetzung mit beschäftigungspolitischen Themen zu fördern, und in neuen Formen versucht, Beschäftigte in sozialen Räumen außerhalb des Arbeitsplatzes zu organisieren. Dies geschah z. B. über Informationsveranstaltungen, in denen relevante Fragen behandelt wurden (zwischen 60-

350 BesucherInnen), Informationsveranstaltungen an Grenzübergängen (die zwischen 800-1000 GrenzgängerInnen erreichten) wie auch in so genannten Stammtischen, die regelmäßig vor allem in Branchen mit vielen KMUs und prekären bzw. nicht, oder nicht vollständig, angemeldeten Beschäftigungsformen abgehalten wurden (z. B. Transport, Landwirtschaft, Dienstleistungen).

> „Angefangen haben die Stammtische meines Wissens um 1990 in Salzburg und Oberösterreich. Ich hab mir dann eine oder zwei von den Veranstaltungen angeschaut, die sind dort oben dann aber langsam gestorben, und ich hab gesagt, ich will den gleichen Fehler nicht machen, den die gemacht haben, die haben nämlich immer nur ein Thema gehabt: Gewerkschaft, und Gewerkschaft, und Gewerkschaft … und das hängt den Leuten irgendwann zum Hals raus. D. h. es muss viel Information verpackt sein in diesen Veranstaltungen, es muss auch für den was dabei sein, der dort hingeht, nicht Gewerkschaftsmitglied ist und fürs Erste auch gar nicht sein will. Das muss so interessant sein, dass er sagt ‚und beim nächsten Mal geh ich wieder hin' … wir machen natürlich auch Gewerkschaft und Gewerkschaftspolitik, keine Frage, das ist ja auch einer der Gründe, warum wir das machen, aber es darf nicht nur das sein, weil dann rennt sich das irgendwann einmal tot. Mittlerweile gibt's das in den verschiedensten Bundesländern wieder, mit den gleichen Inhalten, teilweise sogar mit den gleichen Referenten … und dann, aufgrund der Tatsache, dass sich halt der Arbeitsmarkt auch in Richtung benachbartes Ausland verlegt hat, d. h. dass die Ungarn dann immer mehr heraufgekommen sind und in dem Bereich auch tätig geworden sind, haben wir die Ungarn natürlich eingebunden in die Geschichten."[26]

> „[Zuerst] haben sich die Österreicher und Ungarn von oben herab angeschaut, auf die Art: ‚Das sind die, die für das Lohndumping in unserem Sektor verantwortlich sind, Idioten, denen werden wir's noch zeigen'. Was interessant war, war aber, dass die Ungarn Fragen stellten und erklärt haben, unter welchem Druck sie stehen, und dann sind die Österreicher draufgekommen, das sind ja gar nicht die, die für das Lohndumping verantwortlich sind; das ist ja ganz wer anderer, und dann sind die realen Machtverhältnisse deutlich geworden. Am Schluss gab es dann eine Verbrüderung, die haben sich die Übersetzer aus den Kabinen geholt, und dann fingen die Lastwagenfahrer an, sich untereinander zu unterhalten."[27]

Das Format der Stammtische steht hier als Beispiel für eine Reihe ähnlicher Initiativen, die weit über die offensichtliche Funktion als Veranstaltung mit aktuellem Informationsgehalt (z. B. zu neuen Vorschriften im Transportsektor oder arbeits- und sozialrechtlichen Fragen) hinausgehen. Ebenso wichtig ist die Schaffung neuer sozialer und proto-gewerkschaftlicher Räume außerhalb des Arbeitsplatzes, in dem solche Funktionen nur schwer wahrnehmbar sind, z. B. aufgrund fehlender gewerkschaftlicher Präsenz und/oder weil sie seitens der ArbeitgeberInnen de facto unterbunden werden.

Der IGR erfüllt weiterhin eine bedeutende Informations- und Vernetzungsfunktion *innerhalb* der Gewerkschaften, z. B. indem er einerseits interregionale Austausch- und Ausbildungsmaßnahmen zwischen GewerkschafterInnen und BetriebsrätInnen organisiert. Dies war vor allem in der Bildung gewerkschaftlicher Kapazität in Ungarn von Bedeutung, vor allem auf Betriebsebene bzw. in der Beziehung dieser mit der Branchenebene. Darin liegt allerdings eine sehr große Herausforderung: Die ungarischen Gewerkschaften sind zersplittert und schwach, Verhandlungen auf Branchenebene nicht effektiv, und ein dezentrales System der Lohnverhandlungen privilegiert Verhandlungen auf Betriebs- bzw. Arbeitsplatzebene.[28] Die unzureichenden Ressourcen auf regionaler Ebene unterstreichen diese Problematik weiter: Zentralgewerkschaften sehen sich oft nicht in der Lage, eine Repräsentation auf Komitatsebene aufrechtzuerhalten; MSZOSZ hat sich z. B. 2002 dahingehend restrukturiert, dass nun ein einziger Vollzeitrepräsentant für die 374.000 Beschäftigten in Westungarn verantwortlich ist.[29] Die mangelnden Kapazitäten in betrieblichen Kollektivverhandlungen können auf regionaler Ebene nicht ausgeglichen werden; umso wichtiger ist der grenzüberschreitende Transfer von Wissen und Praktiken von Betriebsratsarbeit und Lohnverhandlungen.[30]

> „… (B)ei solchen Fragestellungen haben wir kein Gewicht. Wenn z. B. die Arbeiter eine Lohnerhöhung von 8% bekommen, und die Inflation liegt in Ungarn bei 6%, dann sagen wir: ‚Oh, das war sehr gut', und wir unterzeichnen – ‚na mindestens haben wir etwas bekommen'. Fachlich gesehen sind wir derart geschwächt worden in den Betrieben, dass wir z. B. nicht hinzugezogen werden von den Funktionären am Arbeitsplatz. Sie bitten uns nicht um Unterlagen, z. B. zur Vorbereitung von Verhandlungen, die 8% sind zwar gut, aber im Vergleich zu was? … die verstehen nicht, wie Lohnverhandlungen funktionieren, wie sollen sie da auftreten, wie sollen sie sich vorbereiten? Aus diesem Grund kommt es dazu, dass bei uns nicht die Kollektiv-, sondern die Lohnverhandlungen ganz schnell abgeschlossen werden."[31]

> „… (W)ir haben ungarische Gewerkschafter nach Österreich geholt und sie in den gesamten Prozess des Kollektivvertragswerdens eingebaut: Die Gewerkschafter setzen sich zusammen, schauen sich die wirtschaftlichen Daten an, welche Lohnerhöhungen sind überhaupt möglich, wie kommen wir zu den Daten, nämlich von den Betriebsräten, also das gesamte innerorganisatorische System, wie kommen wir zu einer KV-Forderung, bis dahin, dass diese Kollegen direkt am Verhandlungstisch mit den Unternehmern gesessen sind, und auf der Gewerkschafterseite ist dann einfach noch ein zusätzlicher ungarischer Gewerkschafter gesessen, der die Verhandlungen, alles, mitgemacht hat, d. h. vom Beginn bis zum Abschluss des Kollektivvertrags."[32]

Andererseits kann die gewonnene Expertise über typische arbeits-, sozialversicherungs- und steuerrechtliche Vergehen sowie deren Implikationen speziell für grenzüberschreitende Beschäftigungserlaubnisse auf Betriebs- und Branchenebene eingebracht werden. Weiterhin kann rele-

vante Information aus der Beratungstätigkeit dazu herangezogen werden, um spezifische Problembereiche zu identifizieren, wie z. B. betreffend SaisonarbeiterInnen und ErntehelferInnen, bestimmte Branchen (die Beratung wurde insbesondere von Beschäftigten aus Landwirtschaft, Transport, Nahrungsmittelproduktion, Gastgewerbe in Anspruch genommen) oder auch spezifische Gruppen (Frauen, junge, ältere Beschäftigte); solche Erfahrungen aus der Beratungstätigkeit des IGR wurden dann wieder in den Stammtischen aufgegriffen.[33]

Diese Erfahrungen und Aktivitäten fließen weiterhin auch in einer Sozialpartnerfunktion auf regionaler Ebene ein, die eine Verbindung zwischen dem Arbeitsplatz auf der einen Seite und der Arbeitsmarktpolitik auf der anderen herstellt. Dort wo Arbeitsplatzpräsenz schwach ist, wie in Westungarn, nimmt der sozialpartnerschaftliche Einfluss in der Arbeitsmarktpolitik eine umso wichtigere Stellung ein.[34] In diesem Bereich wurden einige interregionale Netzwerke zwischen den Gewerkschaften geknüpft, wie auch den respektiven Arbeiterkammern, dem Arbeitsmarktservice, den Gesundheits-, Unfall- und Pensionsversicherungen, dem österreichischen Inspektorat für illegale Ausländerbeschäftigung (KIAB), den ungarischen Arbeits- und Entwicklungsräten auf Komitatsebene sowie einer Reihe von Ausbildungsinstitutionen in beiden Regionen.

> „… (V)on Gewerkschaftsseite können wir sagen, dass wir fast in täglichem Kontakt mit unseren Partnern stehen, und die Arbeitsmarktorganisationen haben bestimmte Bereiche wo sie gezwungen sind, miteinander zu reden. Es gibt z. B. regionale Abkommen, Grenzgängerabkommen oder Praktikantenabkommen, und alle Komitate haben versucht, ihre Kontakte selbst aufzubauen bzw. auszubauen.“[35]

Die wichtigste Institution, in die das Wissen des IGR um die Arbeitsmarktsituation einfließt, ist die internationale gemischte Kommission zur grenzüberschreitenden Beschäftigung, die Quoten für Beschäftigte und PraktikantInnen festlegt. Das Arbeitsmarktservice konsultiert den IGR, über den ÖGB Burgenland, auch über die Erteilung von Arbeitserlaubnissen oder die Erstellung einer ‚schwarzen Liste‘ landwirtschaftlicher Betriebe, die arbeitsrechtliche Verstöße begangen haben.[36] Eine IGR-Vertreterin meinte: „Die Erfahrung und das Wissen des IGR sind auch in der Spruchpraxis des Beirats des Arbeitsmarktservice reflektiert.“[37] Ein weiterer Rahmen für das Engagement des IGR besteht in der EuRegio West/Nyugat Pannonia (bzw. deren Aktivitäten, wie z. B. dem 2007 abgeschlossenen Beschäftigungspakt; Verein Dialog 2007), deren Grenzen mit denen des IGR übereinstimmt. Allerdings ist die Rolle des IGR selbst nur indirekt, da er als solcher nicht in der Euregio repräsentiert ist; d. h. jegliche Mitsprache in sozialen, wirtschaftlichen, regionalpolitischen oder Ausbildungsfragen läuft über die jeweiligen nationalen Kanäle sozialpartnerschaftlichen Einflusses.[38]

In der sozialpartnerschaftlich-politischen Funktion wurde auch die Rolle der Gewerkschaften auf regionaler Ebene gestärkt und stärker mit der europäischen Ebene verbunden, z. B. über die Regional- und Kohäsionspolitik der EU wie auch gegenüber den Strukturen des EGB. Vor allem in Bezug auf die Bewahrung von Minimalstandards im interregionalen Arbeitsmarkt bleiben die sehr unterschiedlichen Kapazitäten der Gewerkschaften einer der Problempunkte im Bemühen, Arbeitsmarktkontrolle ‚von unten' zu erreichen. Die Frage ist, inwieweit die Vernetzung von GewerkschafterInnen und BetriebsrätInnen gewerkschaftliche Präsenz am Arbeitsplatz zu stärken vermag.

4.2 Von der Vernetzung auf Betriebs- und Branchenebene … zur Kooperation in Verhandlungen?

Aufbauend auf gemeinsamen Bildungsmaßnahmen für GewerkschafterInnen und BetriebsrätInnen versuchte der IGR Strukturen der Interessenrepräsentation zu entwickeln und nachhaltige interregionale Netzwerke auf Betriebs- und Branchenebene aufzubauen. Die Entwicklung solch horizontaler Formen interregionaler Konsultation und Kooperation ist allerdings sehr unterschiedlich, abhängig von der jeweiligen Branche und dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad auf Betriebsebene (hier ist ein starkes Gefälle zwischen dem Burgenland und Westungarn festzustellen). Diese Faktoren bestimmen weitgehend den Inhalt wie auch die Form interregionaler Kooperation.

Auf Branchenebene besteht Kooperation vornehmlich aus wechselseitiger Information und Lernprozessen in der Vorbereitung von Lohnforderungen sowie der Führung solcher Verhandlungen. Eine relativ ausgeprägte Entwicklung ist im Bereich der Eisenbahnen zu beobachten: Hier finden monatliche Treffen statt, in denen neben der interregionalen Beschäftigung im Bahnverkehr z. B. auch industrielle Restrukturierungen thematisiert werden. Das kann durchaus ein Thema für Kooperation sein (z. B. in der Form solidarischer Unterstützung von Streiks), aber auch ein potenzieller Konfliktpunkt (z. B. im Fall von Übernahmeversuchen der jeweiligen Unternehmen). Anlässlich des Streiks 2003 gegen geplante Veränderungen im Pensionssystem wurden diese interregionalen Netzwerke allerdings mobilisiert:

> „Das ist soweit gegangen, dass wir auch gestreikt haben, und es haben auch die Eisenbahner bei uns gestreikt. Die Verantwortlichen in der ÖBB sind hergegangen ... und haben eine Woche vorher ungarische Lokführer geholt und streckenkundig gemacht ... unsere Kollegen haben das mitgekriegt und natürlich genau gewusst, was dahinter steht, nämlich sollten die Lokführer streiken, können sie sofort, auch rechtlich, durch ungarische ersetzt werden und somit der Streik unterlaufen werden. Wir haben dann die Kollegen, die Ei-

senbahnergewerkschafter auf ungarischer Seite, kontaktiert, die wir gut kennen, und da geht's auch um Vertrauen – da kommt einer und sagt mir, meine Lokführer sollen da drüben nicht fahren, obwohl sie Geld verdienen können … und da geht's schon um eine große, hohe Bereitschaft, auch solidarisch zu handeln – und die Gewerkschafter haben dann mit uns vereinbart, dass sie es verhindern werden ... Die Eisenbahner sind dann einfach nicht gekommen. Fertig. Und die Züge sind gestanden."[39]

Während die Konzentration der Unternehmen sowie der gute gewerkschaftliche Organisationsgrad im Bahnsektor die Basis solcher Kooperation konstitutieren, stellen Branchen, die durch KMUs dominiert sind, qualitativ andere Herausforderungen. Angesichts der strukturellen Probleme interregionale Vereinbarungen auf Branchenebene zu behandeln, sind Netzwerke auf Unternehmensebene von umso größerer Bedeutung: Hier kann vor allem Unterstützung zur Schaffung gewerkschaftlicher Kapazität geleistet werden, wie auch Kooperation über die Verhandlung von Arbeitsbedingungen, Arbeitszeitgestaltung, bis hin zu Nebenleistungen. Der IGR versucht, Betriebsräte in interregionalen Fragen über eine zweifache Strategie zu unterstützen: einerseits über österreichische Unternehmen im Burgenland mit einem hohen Anteil an ungarischen Beschäftigten, andererseits über die ungarischen Tochterfirmen österreichischer KMUs. Beispiele für grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf Betriebsebene finden sich z. B. bei DelphiPackard, einem Zulieferer in der Automobilindustrie mit Standorten innerhalb von 20 km an beiden Seiten der Grenze, oder auch bei Falco, einem Spanplattenproduzenten. Auf dieser Ebene gibt es Bemühungen, Forderungen und Bestimmungen im Bereich von „verschiedenen sozialen Fragen, Lohnnebenkosten, dem Vorgehen und den Unterstützungen bei Entlassungen" zu koordinieren.[40] In der betrieblichen Interessenvertretung sind sowohl die inhaltlichen als auch die technischen Aspekte grenzüberschreitender Kooperation von Vorteil:

„Was die Zusammenarbeit anbelangt, kann ich sagen, sie ist vielleicht nicht kontinuierlich, sondern eher problembezogen, z. B. zu Entlassungen, Löhnen, Produktionsverlagerungen. Wenn wir Fragen oder Probleme haben, dann kontaktieren wir uns gegenseitig ... schon die Tatsache selbst, wenn die Führungsebene weiß, dass ich ab und zu in Eisenstadt bin und bei den IGR-Verhandlungen dabei bin, wenn ich mein Gegenüber im Burgenland treffe, dieses Faktum ist schon von großem Vorteil, das freut sie nicht sehr. Sie wissen, dass ich dort Informationen erhalten kann, die für mich wichtig sind, und dass sie mich nicht auf den Arm nehmen können."[41]

„Wir sprechen nicht über Löhne … was wichtiger ist, sind Verhandlungstechniken, weil wenn du in die Verhandlung gehst und sagst, die Unternehmensgewinne sind so und so, dann sagen sie nur: ‚Rutsch uns den Buckel runter', und sprechen nicht einmal mit uns. Aber wenn wir die Verhandlungen gut vorbereiten, z. B. mit Inflationsraten usw., dann ist das sehr hilfreich."[42]

Trotz positiver Entwicklungen in einigen Fällen sind Kooperationen auf Betriebsebene mit großen Problemen konfrontiert. Auch vor dem Hintergrund der Unterstützung durch den IGR ist es nach wie vor sehr schwierig, betriebliche Repräsentation auf ungarischer Seite aufzubauen. Einige Befragte erzählten von Beispielen, in denen auf Betriebsversammlungen Informationen und Beratung angeboten wurden, wo selbst der Arbeitgeber einer Betriebsratsgründung positiv gegenüber stand, die Beschäftigten jedoch keine entsprechenden Schritte setzten.[43] Dort wo Unternehmer versuchen, Betriebsratsgründungen zu unterlaufen, können sich interregionale Netzwerke bemühen, über die österreichische Muttergesellschaft Druck auszuüben. Gleichzeitig stellen aber die Zersplitterung und der Wettbewerb zwischen verschiedenen Gewerkschaften oft ein Hindernis dar, das überwunden werden muss, bevor effektive Netzwerke geschaffen werden können.

Bezüglich der Frage, inwieweit grenzüberschreitende Kooperation in Kollektivverhandlungen (oder selbst interregionale Kollektivverhandlungen, z. B. auf Betriebsebene) möglich ist, kann zu diesem Zeitpunkt keine definitive Antwort geleistet werden. Klar ist, dass die Ansprüche definiert sind – „Können wir über BetriebsKVs in einer Kleinregion beginnen, ähnliche Bedingungen zu schaffen und damit auch die anderen Betriebe rundherum zu beeinflussen."[44] – entsprechend dem Modell, das von Marginson und Traxler (2005) formuliert wurde: eine differenzierte Strategie, abhängig von den Eigenheiten der Branche, und gleichzeitig auch eine duale Strategie, die Kollektivverhandlungen auf Branchenebene mit denen auf Betriebsebene verknüpft. Hier bleibt auch die Frage bestehen, inwieweit interregionale gewerkschaftliche Kooperation Strategien gegen eines ihrer grundlegenden Hindernisse, die Schwäche betrieblicher Interessenvertretung in Ungarn, entwickeln kann.

5. Ausblick

Der Ausgangspunkt dieses Beitrags lag in der Frage, welche Art von interregionaler Gewerkschaftskooperation in einem entstehenden grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt geleistet werden kann. Vor dem Hintergrund struktureller Vorgaben haben IGRs ihr Hauptziel als Arbeitsmarktkontrolle ‚von unten' definiert, eine Perspektive, die in erster Linie auf die Wahrung von Minimumstandards bei Löhnen, Sozialleistungen und Arbeitsbedingungen abstellt, und in zweiter Linie bemüht ist, durch die Vernetzung von GewerkschafterInnen und BetriebsrätInnen auf Betriebs- und Branchenebene Grundlagen für Kooperationen in Kollektivverhandlungen zu schaffen. In der Vermittlung neuer horizontaler (zwischen den Regionen) und vertikaler (zwischen Betrieb und Branche) Interessenpositionen haben sich auch neue Handlungsformen herausgebildet, die auf die

spezifischen Gegebenheiten der jeweiligen interregionalen Arbeitsmärkte und deren Herausforderungen abstellen. Innerhalb des IGR Westpannonien betraf dies vor allem zwei Bereiche, die voneinander profitieren. Auf der einen Seite waren Information und Beratung der Beschäftigten ein zentraler Punkt im Arbeitsmarktprojekt, führten aber weit über etablierte Strategien hinaus, indem sie soziale Räume außerhalb des Arbeitsplatzes schufen, in denen eine kollektive Auseinandersetzung mit relevanten Themen stattfinden konnte (siehe z. B. Information an Grenzübergängen, Stammtische). Auf der anderen Seite wurde versucht, über grenzüberschreitende Netzwerke auf Betriebs- und Branchenebene Bereiche zu unterstützen, die nicht oder nur am Rande etablierter Interessenvertretung liegen. Speziell in Bereichen, in denen die gewerkschaftliche Organisation zersplittert und schwach ist, erfüllten die Aktivitäten des IGR eine bedeutende Funktion außerhalb des Arbeitsplatzes, die von geschwächten Gewerkschaften nicht wahrgenommen werden konnte.

Während die dargestellten Strategien des IGR Westpannonien im gegenwärtigen Kontext effektiv sind, d. h. in einem Arbeitsmarkt, in dem die Mobilität der Arbeitskräfte stark reguliert ist, kann angenommen werden, dass die vollständige Öffnung des Arbeitsmarktes neue Herausforderungen für interregionale Strategien schafft. Insbesondere muss hier die Bedeutung der Schaffung bzw. Stärkung der betrieblichen Interessenvertretung auf der ungarischen Seite unterstrichen werden. In dieser strategischen Situation stellt sich die Frage neu, wie unterschiedliche Systeme industrieller Beziehungen, Interessen und Ressourcen in nachhaltige und solidarische Praktiken interregionaler Kooperation geformt werden können. In dieser Hinsicht haben Lévesque und Murray (2007) festgehalten, dass die Kombination von *‚top-down‘*- und *‚bottom-up‘*-Ansätzen besser geeignet ist um ungleiche Interessen über unterschiedliche Ebenen und Grenzen zu artikulieren. Die Herausforderungen interregionaler Gewerkschaftskooperation können auch im Zusammenhang von Wills' Argument für „vernetzte Gewerkschaftsstrategien“ gesehen werden (2005, 5f.):

> „Erstens behaupte ich, dass gewerkschaftliche Organisation am Arbeitsplatz nicht länger in dem Maße Ergebnisse bringt wie in der Vergangenheit. Ständige Veränderungen in der politischen Ökonomie und Kultur haben diese Ebene gewerkschaftlicher Organisation geschwächt. Zweitens postuliere ich, dass Gewerkschaften ihre betriebliche Organisation mit lokalen Netzwerken von GewerkschafterInnen und deren BündnispartnerInnen verknüpfen müssen, um ihre soziale und wirtschaftliche Gerechtigkeit besser durchsetzen zu können und sowohl Mitgliedern als auch Nicht-Mitgliedern ihren Wert zu demonstrieren. Drittens, schließlich, müssen solche Netzwerke über die lokale Arena hinausreichen um sich mit den neuen Konturen des globalen Kapitalismus auseinanderzusetzen.“

Anmerkungen

1 Marginson (2005); Marginson und Sisson (2004).
2 Schulten (2003); Traxler et al. (2008).
3 Pernicka und Aust (2007); Wills (2002).
4 Vgl. Hammer (2010); Traxler et al. (2008); Marginson und Traxler (2005).
5 Seppelt (2006).
6 Siehe z. B. Herod et al. (2003); Peck (1996); Rainnie et al. (2007).
7 Vgl. Herod et al. (2003); Rainnie et al. (2007).
8 Müller (1994).
9 Vgl. Perkmann (2007).
10 Schulten (2003); Traxler et al. (2008).
11 Vgl. z. B. Marginson und Traxler (2005).
12 Schmülling (1998) 53.
13 Berger und Langewiesche (2001).
14 Noack (2001).
15 Berger (2003); Berger und Langewiesche (2001); Müller (1994); Noack (2001); Schmülling (1998); Seppelt (2006).
16 Hamann (2005).
17 Traxler et al. (2008).
18 Dieser Abschnitt beruht auf einer Fallstudie, die zwischen 2006 und 2007 durchgeführt wurde und in Hammer (2010) ausführlicher präsentiert und diskutiert wird.
19 ÖGB/IGR (2007).
20 Es ist zu beachten, dass es noch immer Restriktionen der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit gibt; die österreichischen Sozialpartner stimmten gegen eine vollständige Öffnung des Arbeitsmarkts vor dem Ende der vollen Übergangsperiode.
21 ÖGB/IGR (2007) 25.
22 Interviews, ÖGB Burgenland, MSZOSZ Zala, MSZOSZ Győr-Moson-Sopron.
23 Interview, MSZOSZ Győr-Moson-Sopron.
24 IGR Burgenland/Westungarn (1999) 3.
25 Interview, ÖGB Burgenland.
26 Interview, Vida Burgenland.
27 Interview, IGR/ÖGB.
28 Neumann (2002).
29 Interview, MSZOSZ Vas.
30 Interviews, MSZOSZ Győr-Moson-Sopron, MSZOSZ Vas.
31 Interview, MSZOSZ Vas.
32 Interview, ÖGB Burgenland.
33 Interview, IGR.
34 Horesnyi und Tóth (2006).
35 Interview, MSZOSZ Győr-Moson-Sopron.
36 ÖGB/IGR o. J.
37 Interview, IGR.
38 Interviews, MSZOSZ Vas, MSZOSZ Győr-Moson-Sopron.
39 Interview, ÖGB Burgenland.
40 Interviews, MSZOSZ Vas, ÖGB Burgenland.
41 Interview, Liga, DelphiPackard.
42 Interview, MSZOSZ, Falco.
43 Interview, MSZOSZ Zala.
44 Interview, ÖGB Burgenland.

Literatur

Berger, Christiane, Die Arbeit der Interregionalen Gewerkschaftsräte in den deutsch-polnisch-tschechischen Grenzräumen, in: WSI-Mitteilungen 56/2 (2003) 131-133.

Berger, Christiane; Langewiesche, Renate, EU-Osterweiterung und Interregionale Gewerkschaftsräte, in: WSI-Mitteilungen 54/1 (2001) 57-58.

Dörre, Klaus; Röttger, Bernd, Auf die Defense kommt es an! Globalisierung, Region und gewerkschaftliche Beteiligung, in: dies. (Hrsg.), Die erschöpfte Region. Politik und Gewerkschaften in Regionalisierungsprozessen (Münster 2005) 214-234.

Hamann, Philippe, Défendre les travailleurs frontaliers: Les apprentissages de la légitimation dans l'Union Européenne, in: Revue Française de Science Politique 55/3 (2005) 445-476.

Hammer, Nikolaus, Cross-border cooperation under asymmetry – The case of an Interregional Trade Union Council, in: European Journal of Industrial Relations (in Kürze erscheinend) (2010).

Herod, Andrew; Peck, Jamie; Wills, Jane, Geography and industrial relations, in: Ackers, Peter; Wilkinson, Adrian (Hrsg.), Understanding work and employment: Industrial relations in transition (Oxford 2003) 176-192.

Horesnyi, Julianna; Tóth, Ferenc, Regional industrial relations, in: Fazekas, Károly; Koltay, Jenő (Hrsg.), The Hungarian labour market. Review and analysis 2006 (Budapest 2006) 75-91.

IGR Burgenland/Westungarn, Interregionaler Gewerkschaftsrat Europa-Region Burgenland-Westungarn (Eisenstadt 1999).

Lévesque, Christian; Murray, Gregor, Local union strategies in cross-border alliances: Building proactive solidarity (=Vortrag, IIRA European Regional Conference, Manchester 2007).

Marginson, Paul, Industrial relations at European sector level: The weak link?, in: Economic and Industrial Democracy 26/4 (2005) 511-540.

Marginson, Paul; Traxler, Franz, After enlargement: preconditions and prospects for bargaining coordination, in: Transfer 11/3 (2005) 423-438.

Marginson, Paul; Sisson, Keith, European integration and industrial relations: Multi-level governance in the making (Houndmills 2004).

Müller, Gloria, Grenzerfahrungen. Arbeitsfelder Arbeitsweisen und Arbeitshemmnisse Interregionaler Gewerkschaftsräte, in: WSI Mitteilungen 47/4 (1994) 257-264.

Neumann, László, Does Decentralised Collective Bargaining Have an Impact on the Labour Market in Hungary?, in: European Journal of Industrial Relations 8/1 (2002) 11-31.

Noack, Jürgen, Interregional Trade Union Councils in the Run-up to Eastern Enlargement of the EU, in: Gabaglio, Emilio; Hoffmann, Reiner (Hrsg.), European Trade Union Yearbook 2000 (Brüssel 2001) 337-354.

ÖGB/IGR, IGR-Symposium ‚Zukunft-Grenzraum-Arbeitsmarkt', IFES Studie ‚Entwicklung des Arbeitsmarktes im Grenzraum Burgenland/Ungarn während der Übergangsperiode' (Eisenstadt 2007).

ÖGB/IGR, Interreg IIIA Projekt ‚Interregionaler Gewerkschaftsrat (IGR) Burgenland-Westungarn' (Eisenstadt o. J.).

Peck, Jamie, Work-place: The social regulation of labour markets (New York 1996).

Pernicka, Susanne; Aust, Stefan (Hrsg.), Die Unorganisierten gewinnen. Gewerkschaftliche Rekrutierung und Interessenvertretung atypischer Beschäftigter – ein deutsch-österreichischer Vergleich (Berlin 2007).

Perkmann, Markus, Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-Border Region, in: Regional Studies 41/2 (2007) 253-266.

Rainnie, Al; Herod, Andrew; McGrath-Champ, Susan, Spatialising Industrial Relations, in: Industrial Relations Journal 38/2 (2007) 102-118.
Polsterer, Andreas, Analyse der grenzüberschreitenden Arbeitsmarktbeziehungen zwischen Burgenland und Westungarn, in: ders. (Hrsg.), Grenzüberschreitenden Arbeitsmarktbeziehungen zwischen Burgenland und Westungarn (=BFG Studies 2/2002, Eisenstadt 2002) 1-35.
Sadler, David, Organising European labour: Governance, production, trade unions and the question of scale, in: Transactions of the Institute of British Geographers NS 25 (2000) 135-152.
Schmülling, Willm, Kooperation statt Konkurrenz, in: Mitbestimmung 7 (1998) 53-54.
Schulten, Thorsten, Europeanisation of collective bargaining. Trade union initiatives for the transnational coordination of collective bargaining, in: Keller, Berndt; Platzer, Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.), Industrial relations and European integration (Aldershot 2003) 112-136.
Seppelt, Jana, Wie kann grenzüberschreitende Solidarität organisiert werden? Eine Untersuchung am Beispiel des IGR Viadrina (=Projektkursarbeit, Berlin 2006).
Traxler, Franz; Brandl, Bernd; Glassner, Vera; Ludvig, Alice, Can cross-border bargaining coordination work? Analytical reflections and evidence from the metal industry in Germany and Austria, in: European Journal of Industrial Relations 14/2 (2008) 217-237.
Verein Dialog, Grenzüberschreitende Beschäftigungsvereinbarungen in der Euregio West/Nyugat Pannonia (o. O. 2007).
Wills, Jane, Union futures. Building networked trade unionism in the UK (London 2002).

Zusammenfassung

Mit der Gründung interregionaler Gewerkschaftsräte (IGRs) haben sich Gewerkschaften in den letzten Jahrzehnten neu als regionale Akteure konstituiert. Der Kern interregionaler Kooperation liegt in der Arbeitsmarktkontrolle ‚von unten', um – angesichts oft großer Disparitäten im Arbeitsmarkt – Minimumstandards bei Löhnen, Sozialleistungen und Arbeitsbedingungen zu schützen. In Zuge dieser „Entdeckung der (inter-)regionalen Ebene" haben sich auch neue Handlungsformen, Beschäftigte zu beraten und zu organisieren, herausgebildet, ebenso wie Bemühungen, GewerkschafterInnen und BetriebsrätInnen zu vernetzen und damit Kooperation in Kollektivverhandlungen zu unterstützen. Der Beitrag skizziert und diskutiert grundlegende Rahmenbedingungen interregionaler Gewerkschaftsarbeit und präsentiert Material aus einer Fallstudie des IGR Westpannonien zwischen dem Burgenland und Westungarn.