

Risiken und Chancen der EU-Osterweiterung für die ArbeitnehmerInnen am Beispiel der ostbayerisch/tschechischen Grenzregion

Manfred Deiß
Hans Gerhard Mendius

Endbericht

München, im Januar 2004

Das diesem Bericht zugrunde liegende Vorhaben (Nr. 2001-328-1)
wurde mit Mitteln der Hans-Böckler-Stiftung gefördert.
Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren.

Inhalt

Vorbemerkung	5
I. Forschungskonzept und Projektablauf	7
1. Ausgangssituation und Problemstellung	7
2. Fragestellungen und Zielsetzungen	11
3. Forschungsprogramm, Projektverlauf und methodisches Vorgehen	13
4. Zum Stellenwert der Umsetzungsaktivitäten während des Projekts	21
5. Ein Wegweiser durch den Band	22
II. Rahmenbedingungen der Unternehmen und typische Problemlagen von Betrieben und Belegschaften in den Grenzregionen	25
1. Zum wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Rahmen	26
1.1 Zur wirtschaftlichen Entwicklung und Lage in Ostbayern	26
1.2 Einige Hinweise auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Lage in der tschechischen Grenzregion	33
2. Zur erwarteten Bevölkerungsentwicklung in Ostbayern	40
3. Besonderheiten von Betrieben in der bayerischen Grenzregion zu Tschechien – Zusammengefasste Erkenntnisse einer Zusatzanalyse auf Basis des IAB-Betriebspansels 2002	50
4. EU-Osterweiterung, Problemlagen und Risiken in der Grenzregion	56
4.1 Zur Lage von Unternehmen in der Grenzregion: Kaum Vorbereitungen auf die EU-Osterweiterung	57
4.2 Erwartungen und Befürchtungen des Managements	61
4.3 Typische Problemlagen in der bayerischen Grenzregion	63
4.4 Zu den Problemlagen in der tschechischen Grenzregion	78
III. Die Handlungssituation der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer im Vorfeld der bevorstehenden Osterweiterung	81
1. Handlungsbedingungen betrieblicher Arbeitnehmervertretungen	81
1.1 Die Handlungssituation von Betriebsräten in den Unternehmen der bayerischen Grenzregion	82
1.2 Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und die Handlungssituation der Betriebsgewerkschaften in den tschechischen Standorten	89
2. Grenzüberschreitende Aktivitäten der bayerischen Unternehmen	99
3. Zur Relevanz der Aktivitäten regionalpolitischer und überbetrieblicher Akteure als Basis und Verstärker grenzüberschreitender Beziehungen	101
IV. Grenzüberschreitende Kontakte und Initiativen auf der Ebene der Arbeitnehmervertretungen	107
1. Gewerkschaftliche Initiativen: Bislang geringe Reichweite hinsichtlich der betrieblichen Ebene	107
2. Nur vereinzelte und begrenzte Kontakte und Aktivitäten der betrieblichen Arbeitnehmervertretungen	111
3. Zum Stand der grenzüberschreitenden Arbeitsbeziehungen – ein Zwischenfazit	114

V. Ansatzpunkte und Perspektiven für grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der Ebene der ArbeitnehmerInnen und Arbeitnehmervertretungen	121
1. Kooperation zwischen den ArbeitnehmerInnen und ihren Vertretungen an tschechischen und deutschen Standorten – keineswegs ein Selbstläufer	121
2. Grenzübergreifende tschechisch-deutsche Kooperation und die Lasten der Vergangenheit	123
3. Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen in Tschechien: wenig bekannt und oft als eher irritierend wahrgenommen	127
4. Ansätze für eine solide Fundierung der Kooperation	129
4.1 Regelmäßige Diskussionen und Seminare mit örtlichen ArbeitnehmerInnenvertretern	130
4.2 Wechselseitige „Hospitationen“ auf der Ebene betrieblicher Interessenvertretungen	130
4.3 Einarbeitungsphasen an deutschen Standorten als Ansatzpunkt	131
4.4 Kurzzeitige Arbeitsaufenthalte im Ausland – nur begrenzte Möglichkeiten zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses	132
4.5 Berufliche Erstausbildung – auch ein Medium zur künftigen Verbesserung der Kooperations- und Verständigungschancen	133
5. Ansatzpunkte bei europäischen Regularien und Förderinstrumenten	138
5.1 Die Einrichtung von Euro-Betriebsräten	138
5.2 Verbesserung der Zusammenarbeit durch Nutzung europäischer Förderung	140
6. Zum Sprachproblem und möglichen Lösungsansätzen	144
6.1 Förderung der Sprachkompetenz im Rahmen von SOKRATES	147
6.2 Förderung der Sprachkompetenz im Rahmen von „Leonardo da Vinci“	148
7. Resümee und Ausblick	150
Literatur	153

Vorbemerkung

Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse des Projekts „Risiken und Chancen der EU-Osterweiterung für die Arbeitnehmer am Beispiel der ostbayerisch/tschechischen Grenzregion“ vorgestellt, das am Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. – ISF München im Auftrag der Hans Böckler Stiftung von Januar 2002 bis November 2003 durchgeführt wurde.

Angesiedelt war das Vorhaben im ISF an der Schnittstelle der Forschungsschwerpunkte „Arbeitsmarkt und betriebliche Beschäftigungspolitik“ und „Entwicklung industrieller Beziehungen“. Während einerseits der Gegenstandsbereich „Auswirkungen der östlichen EU-Erweiterung“ für das Projektteam das Betreten von forschungspolitischem Neuland bedeutete, konnte andererseits auf konzeptionelle Vorarbeiten und empirische Resultate aus einer langen Reihe eigener empirischer Projekte zurückgegriffen werden, insbesondere in Themenfeldern wie: industrielle Beziehungen; Wirkungsvoraussetzungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente; unternehmensübergreifende Kooperation; Funktionsweise von Zulieferernetzwerken; demographische Entwicklung und Arbeitswelt.

Die Projektbearbeiter haben an dieser Stelle den zahlreichen Gesprächspartnern zu danken, ohne deren Kooperationsbereitschaft die Untersuchung nicht hätte durchgeführt werden können. Zu nennen sind hier zunächst Betriebsratsmitglieder aus deutschen Unternehmen und ihre KollegInnen aus tschechischen Betriebsgewerkschaften, weiter Führungskräfte von in der Grenzregion angesiedelten Unternehmen und ihren Standorten in Tschechien, ebenso Repräsentanten der Kammern in der Grenzregion und der zuständigen regionalen Regierungsstellen. Gleiches gilt für die Arbeitsverwaltung in der deutschen Grenzregion und in Tschechien. Unser Dank gilt ebenfalls den Kolleginnen und Kollegen von Forschungsinstituten und Universitäten, die uns mit Material verschenkt und mit uns diskutiert haben. Besonders tatkräftig unterstützt haben uns Hauptamtliche aus dem Bereich des DGB und der IG Metall auf der örtlichen und auf der Landesebene sowie Repräsentanten von KOVO und CMKOS. Namentlich zu erwähnen sind Joachim Bender und Günter Heinz, in deren Verwaltungsstellen die empirischen Aktivitäten hauptsächlich durchgeführt wurden, und Elly Glöß, die in der Bezirksleitung der IG Metall in München für das Projekt über die gesamte Laufzeit stets eine aufgeschlossene und überaus hilfreiche Ansprechpartnerin war. Die zuletzt Genannten gehören auch dem Projektbeirat an, der an dieser Stelle unbedingt zu erwähnen ist, haben sich doch seine Mitglieder nicht nur mit großem Interesse mit dem Projekt und seinen Arbeitsfortschritten befasst, sondern die Bearbeiter in vielfältiger Weise bei der Durchführung unterstützt. An dieser Stelle ist nicht zuletzt auch dem Auftraggeber unser Dank auszusprechen. Frank Gerlach als zuständiger Fachreferent hat das Vorhaben von Beginn an kritisch begleitet, gefördert und dafür gesorgt, dass alle auftauchenden Fragen

stets umgehend und zufrieden stellend geklärt werden konnten. Unser besonderer Dank gilt an dieser Stelle Peter Arnican, der jetzt bei BOBAKOM beschäftigt ist. Er hat uns bei unseren Aktivitäten in Tschechien begleitet und den Weg gewiesen und war wegen seiner umfassenden Kenntnisse der Situation beiderseits der Grenzen nicht nur als kompetenter Dolmetscher bei den Gesprächen unentbehrlich, sondern hat auch einige für das Verständnis der Verhältnisse in der Nachbarregion wichtige, nur in tschechischer Sprache verfügbare Dokumente für uns übersetzt.

Nicht zu vergessen sind Petra Schütt, die uns bei der Vor- und Aufbereitung ergänzender Sekundärauswertungen des IAB-Betriebspanels und der Raumordnungsprognose INKAR-Pro unterstützt hat, und Ursula Bohn, die als studentische Hilfskraft nicht nur an den Auswertungs-, Recherche- und Dokumentationsarbeiten beteiligt war und die Workshops begleitet hat, sondern auch intensiv in die Durchführung der qualitativen Empirie eingebunden war.

Frank Seiß schließlich zeichnet für das Lektorat des Berichts verantwortlich, das er mit überaus hilfreichen Hinweisen für die Autoren verband, während Karla Kempgens in bewährter Weise für die technische Herstellung des Berichts sorgte; auch dafür möchten wir uns an dieser Stelle herzlich bedanken.

München, im Januar 2004

Manfred Deiß

Hans Gerhard Mendius

I. Forschungskonzept und Projektablauf

Das einleitende Kapitel beginnt mit einem Rückblick auf die Ausgangssituation sowie die Problemstellung, wie sie vor Beginn der Untersuchung formuliert wurde, und erläutert, welche Fragestellungen und Zielsetzungen sich daraus ergaben. Anschließend wird das ursprüngliche Forschungsprogramm skizziert und kurz auf die Veränderungen und Differenzierungen der Untersuchungsschwerpunkte eingegangen, die sich im Projektverlauf als sinnvoll erwiesen haben. Bei der Schilderung des methodischen Vorgehens werden zunächst die eingesetzten empirischen Instrumente, die Auswahl der Untersuchungsregionen und die Schwierigkeiten beim Betriebszugang dargestellt, dann die Reichweite der Ergebnisse angesprochen und die empirische Basis der Untersuchung beschrieben. Es schließt sich ein Resümee der während des Projektes bereits erfolgten Umsetzungsschritte an, und ein kurzer Wegweiser mit einer Übersicht über den Inhalt des Berichtsbandes beendet das Kapitel.

1. Ausgangssituation und Problemstellung

(1) Im Mai 2004 wird bekanntlich eine erhebliche Erweiterung der Europäischen Union (EU) vollzogen. Damit sehen sich sowohl die bisherigen Mitgliedsstaaten als auch die Beitrittsländer vor einer gewaltigen Aufgabe, die sich für einen Teil von ihnen als besonders widerspruchsvoll darstellt. Auch bereits zum Zeitpunkt des Beginns der Studies galt diese Ambivalenz insbesondere für unsere östlichen Nachbarstaaten und dort nochmals überdurchschnittlich ausgeprägt für die jeweiligen Grenzregionen:

- Auf der einen Seite bietet die sukzessive Einbeziehung der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) in den Binnenmarkt der EU Unternehmen und Wirtschaft auf beiden Seiten die Chance, ihre Geschäftstätigkeit zu erweitern und neue Absatzmärkte zu erschließen; damit können Arbeitsplätze geschaffen und kann zu substantiellen Verbesserungen der Wirtschaftsstruktur und der meist prekären Arbeitsmarktsituation in den Grenzregionen beigetragen werden.¹
- Auf der anderen Seite bestand damals und besteht auch heute zwischen den EU-Staaten und den MOEL ein deutliches Gefälle u.a. hinsichtlich der Arbeitsproduktivität, der Lohnkosten, der Erwerbsbeteiligung und der Arbeitslosigkeit, aber auch

¹ Zu erinnern ist an die ausgesprochen euphorischen Äußerungen der EU-Kommissarin für Arbeit und Sozialordnung, Anna Diamantopoulou, vom Juni 2001 bei einem Besuch in Bayern: „Aber auch in den deutschen Grenzgebieten könnten die Menschen viel optimistischer in die Zukunft blicken, als sie es tun. Mit der Erweiterung kommen nicht nur Probleme. Die Regionen werden zur Drehscheibe in den Osten. Sie werden viele neue Institutionen anziehen. Das ist eine ganz, ganz große Chance“ (Süddeutsche Zeitung Nr. 144, 26.6.2001, S. 49).

bei den Einkommen. Es ist also nicht auszuschließen, dass insbesondere auf viele in den Grenzregionen angesiedelten Betriebe und auf die dortigen Arbeitsmärkte ein erheblicher Anpassungsdruck zukommen wird. Falls nicht rechtzeitig geeignete Vorkehrungen getroffen sowie Bewältigungsstrategien entwickelt und implementiert werden, können daraus gerade auch für die Arbeitnehmer gravierende Risiken entstehen.

Deshalb müssen sich vor allem auch die Träger der Mitbestimmung der Herausforderung der EU-Osterweiterung stellen. Ihr Engagement und ihre Fähigkeit, gestaltend Einfluss zu nehmen, wird zu einem erheblichen Grad mitentscheidend dafür sein, wie der Entwicklungs- und Integrationsprozess der EU-Erweiterung konkret verläuft und welche Resultate er zeitigt, insbesondere ob er in unkontrollierter Form zu verschärftem kostenbezogenem Wettbewerb (in Form von Lohndumping, Deregulierungswettlauf usw.) führt oder ob es gelingt sicherzustellen, dass bei der Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarkts den jeweils unterschiedlichen Ausgangsstrukturen ausreichend Rechnung getragen wird und Anpassungsschwierigkeiten solidarisch bewältigt werden. Im besten Fall kann so sogar dazu beigetragen werden, den Grenzregionen eine integrative „Antriebskraft“ zu verleihen.

(2) Bei Beginn der Arbeiten an der Studie war die Problemstellung vor allem durch die Diskussion um die Chancen und die Risiken geprägt, die mit der Erweiterung des Binnenmarktes in Richtung Osteuropa für die Bürger, die Unternehmen und die Institutionen auf beiden Seiten der EU-Ostgrenzen verbunden sein können. Im Vordergrund standen dabei hauptsächlich wirtschaftliche Entwicklungspotenziale, die von ökonomisch orientierten Untersuchungen besonders betont wurden. Darauf, dass die EU-Osterweiterung zugleich auch erhebliche, schwer abschätzbare Risiken sowohl für Unternehmen als auch für Arbeitnehmer mit sich bringt, und zwar gerade in den Grenzregionen, wurde freilich eher weniger und oft nur in diffuser Weise hingewiesen. Damit stellten sich für die Betriebsräte in den bayerischen Unternehmen und für die Gewerkschaften diesseits und jenseits der Grenze vielfältige Anforderungen und Herausforderungen, umso mehr, als damit zu rechnen war, dass Erträge und Risiken in der Realität als Einzelergebnisse vor Ort auftreten und sich unmittelbar auf einzelne Betriebe und Belegschaften auswirken. Bereits damals wurde davon ausgegangen, und unsere zwischenzeitlichen Erfahrungen haben das eindeutig bestätigt, dass sich Chancen durch die Osterweiterung nicht von selbst erschließen, sondern dass ihre Nutzung Aktivität voraussetzt, vor allem aber, dass die Vermeidung von Risiken gezieltes Handeln erfordert; dies gilt in gleicher Weise für die Unternehmer wie für die Arbeitnehmervertreter.

Auch wenn verbreitet angenommen wurde, dass die möglichen wohlfahrtssteigernden Effekte insgesamt die Negativwirkungen (wie Kosten, Arbeitsplatz- und Einkommenseinbußen) überwiegen werden, war die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass sich

die durch die Osterweiterung bedingten Belastungen und Erträge zwischen einzelnen Regionen, zwischen Unternehmen und Beschäftigten, aber auch zwischen den Arbeitnehmergruppen untereinander ungleich verteilen und daher neben Gewinnern eben auch Verlierer hervorbringen würden. Solche Erfahrungen mussten vor allem von der Gruppe der gering Qualifizierten bereits im Zusammenhang mit den Verlagerungsprozessen gemacht werden, die seit der Grenzöffnung in den 90er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts in den Grenzregionen erfolgt sind. Von daher schien es damals als eine wesentliche Vorbedingung für einen erfolgreichen und friktionsarmen Beitrittsprozess notwendig, unbegründete Ängste durch Aufklärung zu beseitigen, ebenso wie berechtigten Befürchtungen Rechnung zu tragen – eine Einschätzung, die sich eindeutig bestätigt hat.

Komplikationen wurden den meisten Untersuchungen zufolge vor allem in arbeitsmarktpolitischer Hinsicht erwartet. So gelten Ausmaß und Verlauf der erwarteten Arbeitskräftemigration als schwer abschätzbar, ihre Auswirkungen sind aber gerade für die Grenzregionen von besonderer Bedeutung. Obwohl zu Beginn der Studie diesbezüglich diffuse Befürchtungen gegenüber der Osterweiterung bestanden, erwuchs daraus damals – abgesehen von der Diskussion um Übergangsregelungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit – noch kaum konkrete zielgerichtete Handlungsbereitschaft.

(3) Vor diesem Hintergrund gingen wir von folgenden Annahmen über die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen der EU-Osterweiterung aus:

- Mit der Zuwanderung von Arbeitskräften können sich positive Effekte für die Ökonomie auf der deutschen Seite der Grenze zeigen, soweit sie dazu beiträgt, den vielfach beklagten Fachkräftemangel zu beheben, das angeschlagene Sozialversicherungssystem zu stabilisieren und die Alterung bei der deutschen Gesamtbevölkerung und insbesondere ihrem erwerbstätigen Teil abzumildern.
- Falls die voraussichtlichen Migranten- und Pendlerströme unzureichend gesteuert werden, sind aber auch wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Probleme zu erwarten. Ähnliches gilt für die grenzüberschreitend wirksame Nachfrage nach bzw. das Angebot von nicht ortsgebundenen Dienstleistungen und für die Auswirkungen der Dienstleistungsfreiheit auf in den Grenzregionen angesiedelte mittelständische Betriebe und deren Belegschaften.
- Die potenziellen Wohlfahrtsgewinne werden breiter gestreut sein, später auftreten und andere Gruppen betreffen als die Anpassungslasten. Diese werden sich auf bestimmte Sektoren, Arbeitskräftegruppen und Regionen konzentrieren.

I. Forschungskonzept und Projektablauf

- Durch rechtzeitig und gemeinsam über die Grenze hinweg vorbereitete Begleitmaßnahmen (Problemanalyse, Zusammenarbeit und Qualifizierung) können Entwicklungsblockaden oder -verzögerungen verhindert und wichtige Voraussetzungen für die Schaffung neuartiger, den veränderten Bedingungen der EU-Erweiterung adäquater Arbeitsplätze erbracht werden.

Auf dem Wege der grenzüberschreitenden Kooperation entwickelte Steuerungsformen können entscheidend dazu beitragen, unnötige Freizügigkeitshemmisse zu vermeiden, die den Integrationsprozess und die angestrebten Wohlfahrtsverbesserungen erschweren.

(4) Insgesamt ist davon auszugehen, dass angesichts der Gefahr der Ungleichverteilung von Lasten und Gewinnen eine faire Beteiligung der Arbeitnehmerseite am Erweiterungsprozess zwar notwendig, ohne gezielte Aktivitäten allerdings nicht ohne weiteres zu erwarten ist. Dementsprechend sahen wir die Betriebsräte, Gewerkschafter und andere regionale Akteure in den Grenzregionen aufgrund der Osterweiterung mit spezifischen Anforderungen konfrontiert. Dazu gehörte insbesondere,

- dass Gewerkschafts- und Belegschaftsmitglieder über die bevorstehenden Veränderungen umfassend zu informieren sind und dass vor allem deutlich zu machen ist, dass jetzt mit den Vorbereitungen begonnen werden muss und nicht der Beitrittstermin abgewartet werden kann,
- dass Lösungsmuster zur Begleitung des Übergangs diskutiert werden müssen und die Arbeitnehmer frühzeitig in die Entwicklung solcher Lösungsansätze einzubinden sind,
- dass regionale und grenzüberschreitende Kooperationsformen hinsichtlich Um- schulung, Weiterqualifizierung etc. anzustoßen sind,
- dass es unbedingt notwendig ist, Voraussetzungen zur Herausbildung und Stärkung der Interessenvertretungsstrukturen in den MOEL zu schaffen, indem Aktivitäten zur Förderung und Qualifizierung der dortigen Arbeitnehmervertreter ergriffen und Initiativen aufgenommen werden, mit denen beitrittsbedingte Anpassungserfordernisse in an der Grenze einander gegenüberliegenden Regionen grenzübergreifend bewältigt werden können.

Wichtige Anknüpfungspunkte hierfür waren in den bereits seit längerem bestehenden, zu Projektbeginn verstärkt verfolgten Aktivitäten zur interregionalen Tarifpolitik der IG Metall, im Ausbau gewerkschaftlicher Kooperationsnetzwerke – wie etwa des Interregionalen Gewerkschaftsrats Böhmen-Bayern (IGR BoBa) – und im Einklinken in bestehende regionalpolitische Initiativen zu sehen.

2. Fragestellungen und Zielsetzungen

(1) Davon ausgehend wollte die Studie vorrangig folgenden Fragestellungen nachgehen:

- Welche wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Anforderungen sowie regionalpolitischen Aufgaben ergeben sich aus der EU-Osterweiterung konkret für die jeweiligen Grenzregionen? Angestrebt war, wenn möglich, Konstellationen herauszuarbeiten, mit denen die relevanten Organisationen der Arbeitnehmervertretung und vor allem die betrieblichen und regionalen Akteure in einander gegenüberliegenden Grenzregionen konfrontiert sind.
- Wie können die Herausforderungen der bevorstehenden EU-Osterweiterung aus der Perspektive der Arbeitnehmer und Arbeitnehmervertretungen konstruktiv aufgegriffen und Strategien zur Sicherung der möglichen Erträge sowie zur Risikovermeidung und -bewältigung entwickelt werden? Es sollten frühzeitig Ansatzpunkte identifiziert werden, die es Unternehmen, Interessenvertretern und regionalen Institutionen auf beiden Seiten der Grenze erlauben, gemeinsam Voraussetzungen für die Nutzung von Möglichkeiten des erweiterten Binnenmarkts zu schaffen und zugleich Vorkehrungen gegen drohende Probleme und Risiken zu treffen.

Ergänzend sollten schließlich Erkenntnisse darüber gewonnen werden, inwieweit sich mit einem erweiterten Binnenmarkt wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Perspektiven für bislang benachteiligte Grenzregionen ergeben.

(2) Diesen Fragestellungen sollte in der Grenzregion zwischen Ostbayern und Tschechien nachgegangen werden. Den Ausgangspunkt bildete die Bedingungskonstellation auf der bayerischen Seite und die Untersuchung erfolgte primär aus dieser Perspektive. Vorgesehen war zunächst eine Bestandsaufnahme über Art und Ausmaß der Herausforderungen der Osterweiterung für Unternehmen und Arbeitsmärkte in den Grenzregionen. Dazu sollten Basisinformationen zu Wirtschafts- und Handelsstrukturen, zur Struktur der Erwerbsbevölkerung, zu ökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Problemlagen (wie Migrationsströme, regionale Arbeitsmarktdefizite etc.) erfasst und entsprechend aufbereitet sowie exemplarische Fakten zur Situation der Arbeitnehmervertretungen ermittelt werden. Erhoben werden sollten weiter Erwartungen, strategische Überlegungen und Vorkehrungen von in den Grenzregionen gelegenen Unternehmen angesichts der Osterweiterung sowie gegenwärtig bereits laufende Aktivitäten und Initiativen zur Begleitung des EU-Beitritts Tschechiens insbesondere auf der Arbeitnehmerseite. Schließlich sollte eruiert werden, inwieweit sich Effekte der bisherigen grenzregionbezogenen Förderaktivitäten erkennen lassen.

Auf Basis der Erhebungen sollten dann mit den relevanten Organisationen der Arbeitnehmervertretung Lösungsmuster gesucht werden, die es Betrieben, Arbeitnehmervertretern und regionalen politischen Akteuren erleichtern, die Herausforderungen der EU-Osterweiterung als Chancen zur Öffnung neuer Märkte und zur Beschäftigungssicherung zu nutzen und die zu befürchtenden Probleme präventiv zu entschärfen bzw. Instrumente zu deren Bewältigung zu entwickeln. Hier war die Perspektive, Ansatzpunkte zu identifizieren, mit denen die Träger der Mitbestimmung dazu beitragen (können), Aktivitäten zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstrukturen und Arbeitsmärkte innerhalb der von der EU-Osterweiterung betroffenen Grenzregionen – und über die nationalen Grenzen hinweg – anzustoßen und zu unterstützen. Diskutiert werden sollten zunächst Denkanstöße für neuartige Kooperations- und Innovationsaktivitäten der Unternehmen unter Einbindung der Betriebsräte und gewerkschaftlichen Vertretungen. Auch ging es darum festzustellen, ob sich Ansatzpunkte zur Erweiterung und Differenzierung personalpolitischer Strategien unter Berücksichtigung der Erwerbsbeteiligung unterschiedlicher Arbeitskräftegruppen, Möglichkeiten für entsprechende inner- und überbetriebliche Qualifizierungsstrategien sowie Konzepte zur Verbesserung der Anpassungsressourcen der Betriebe finden ließen. Ferner sollten Überlegungen von Unternehmen, Behörden, Unternehmens- und Arbeitnehmerverbänden sowie wissenschaftlichen Institutionen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei Qualifizierungs- und Innovationsmaßnahmen recherchiert werden. Nicht zuletzt sollte es darum gehen zu diskutieren, welche Voraussetzungen zum Aus- bzw. Aufbau einer interregionalen Tarif- und Interessenvertretungspolitik auf der Ebene der Gewerkschaftsorganisationen sowie betriebsübergreifender und grenzüberschreitender Kontakte zwischen betrieblichen Interessenvertretern gegeben sein müssen.

Schließlich wurden auch Erkenntnisse darüber erwartet, welche Folgen die lang anhaltende strukturelle Benachteiligung der Grenzregionen für die in diesen Regionen lebenden Arbeitnehmer hatte und wie die damit verbundenen Defizite beseitigt oder wenigstens substanzial verringert werden können. Wenn durch die Osterweiterung Chancen eröffnet werden, dass diese Grenzregionen ihren Platz in Europa (wieder-)gewinnen, käme es darauf an, einen Prozess anzustoßen, der zu einer gleichberechtigten Einbindung in die EU-interne Arbeitsteilung unter optimaler Nutzung der vorhandenen Potenziale und Beseitigung bestehender Einschränkungen führt. In einem solchen Szenario könnten die Grenzregionen als Brücken für die wirtschaftliche Entwicklung des Binnenmarktes fungieren, womit sich auch Vorteile für die dort angesiedelten Betriebe und die dort ansässige Erwerbsbevölkerung verbinden würden.

3. Forschungsprogramm, Projektverlauf und methodisches Vorgehen

(1) Zum Forschungsprogramm

Zum Grundverständnis des Vorhabens gehörte es, Bestandsaufnahmen und Analysen einerseits und den Diskurs mit den örtlichen Akteuren andererseits, etwa beim Aufwerfen wichtiger Fragen, beim Anstoßen von konkreten Aktivitäten usw., miteinander zu verbinden. Dazu wurden nicht nur projektbegleitend regelmäßig Informationen über den Projektfortschritt mit den im Projektbeirat beteiligten, in der bayerischen Grenzregion zuständigen gewerkschaftlichen Experten ausgetauscht, sondern auch frühzeitig Zwischenergebnisse und erste Projekteinschätzungen im Rahmen von Workshops u.a. an Betriebsräte und Gewerkschafter rückgekoppelt.

Angesichts der enormen Breite des Gegenstandsbereichs war eine erhebliche thematische und geografische Konzentration unumgänglich. Räumlich beschränkte sich das Vorhaben schwerpunktmäßig auf empirische Analysen in einigen wenigen von der Osterweiterung unterschiedlich, aber gleichwohl deutlich tangierten Grenzregionen Ostbayerns und Tschechiens. Dabei war von Anfang an klar, dass sich die Erhebungen schwergewichtig auf die bayerische Seite konzentrieren mussten²; in begrenztem Umfang sollten aber komplementäre empirische Erhebungen zu den Rahmenbedingungen und der Handlungssituation der Arbeitnehmervertretungen in den Gebieten Tschechiens durchgeführt werden, die der bayerischen Grenzregion gegenüberliegen.

Eine weitere Eingrenzung des Forschungsfeldes war hinsichtlich der in die Untersuchung einzubeziehenden Unternehmen und Branchen geplant; vorwiegend sollten Unternehmen aus der Metallverarbeitung, insbesondere aus der Automobilzulieferindustrie, ggf. aber auch aus dem Textil- bzw. Holz- und Kunststoffbereich einbezogen werden, die in Abstimmung mit den Projektauftraggebern und den für die bayerische Grenzregion zuständigen gewerkschaftlichen Verwaltungsstellen ausgewählt werden sollten.

Dem Charakter des Projektes entsprechend, das auf ein bislang weithin unerschlossenes Untersuchungsfeld ausgerichtet war, waren vorrangig qualitative Erhebungsmethoden vorgesehen. Soweit möglich, sollten aber auch Daten aus einschlägigen Untersuchungen und Statistiken genutzt werden. Im Rahmen der Studie konnte nur eine begrenzte Aus-

² Selbstverständlich wäre ein Untersuchungsdesign, das eine gleichgewichtige Einbeziehung der tschechischen Seite vorsieht, prinzipiell vorzuziehen. Ein derartiges, sehr viel aufwändigeres Projekt (es wäre von einer aus einem deutschen und einem tschechischen Team bestehenden Forschergruppe durchzuführen) hätte sich aber zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht realisieren lassen. Es wäre jedoch zweifellos sinnvoll zu prüfen, ob ein derartiges Konzept *jetzt* umgesetzt werden kann. Das gilt umso mehr, als sich einerseits mit dem Beitritt der MOEL in die EU die Möglichkeiten der Nutzung der dort angesiedelten Förderinstrumente deutlich verbessert haben und andererseits mit dem durchgeführten Projekt dafür eine Reihe nützlicher Vorarbeiten geleistet werden konnten.

einandersetzung mit den sozioökonomischen Rahmenbedingungen ins Auge gefasst werden, unter Rückgriff auf vorliegende Untersuchungsergebnisse und Erkenntnisse aus den geplanten Expertengesprächen. Zur Bearbeitung der Fragestellung sollten in Ostbayern, aber auch in Tschechien Expertengespräche in erster Linie mit Betriebsräten bzw. in Tschechien Betriebsgewerkschaftern, mit regionalen Gewerkschaftsvertretern, mit Geschäftsführern und Experten vor Ort angesiedelter Unternehmen sowie mit regional tätigen Akteuren von Verbänden bzw. Kammern, Forschungsinstitutionen und Behörden geführt werden.

(2) Zum Projektverlauf

Nach Sichtung insbesondere von für die Grenzregionen einschlägigen Untersuchungen und Materialien und auf Basis der ersten Gespräche mit den für die ostbayerischen Grenzregionen zuständigen Experten der Verwaltungsstellen der IG Metall verdichtete sich schon frühzeitig der Eindruck, dass sich die Unternehmen in den bayerischen Grenzregionen kaum gezielt auf die durch die bevorstehende Osterweiterung veränderte Wettbewerbskonstellation vorbereiteten. Zwar wurden in auf Unternehmens- und Verbandsebene geführten Gesprächen neben den erwarteten Chancen auch Befürchtungen hinsichtlich verschiedenster erweiterungsbedingter Schwierigkeiten geäußert, solche Probleme wurden aber eher auf einer allgemeinen Ebene diskutiert. Dagegen wurden vor Ort kaum planmäßig Vorkehrungen entwickelt und weitergehende Aktivitäten ergriffen um mit den veränderten Anforderungen angemessen umgehen zu können. Dies galt unseren Eindrücken nach sowohl für die – zumeist größeren – Unternehmen, die sich bereits als Investoren in Tschechien engagiert hatten, als auch für die große Zahl von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die bislang noch keinerlei grenzüberschreitend orientierte Aktivitäten verfolgt hatten.

Aber auch auf erweiterungsbezogene Aktivitäten und grenzüberschreitende Initiativen der betrieblichen und regionalen Arbeitnehmervertretungen fanden sich wenig Hinweise. Zwar gibt es seit längerem vielfältige Ansätze auf mittlerer (Gewerkschafts-)Ebene, wie etwa einschlägige Tagungen oder gegenseitige Treffen zum Erfahrungsaustausch im Rahmen der interregionalen Tarifpolitik oder des Interregionalen Gewerkschaftsrates Böhmen-Bayern. Bei betrieblichen Arbeitnehmervertretungen vor Ort, aber auch bei den Verwaltungsstellen fanden jedoch kaum nennenswerte und vor allem keine planmäßigen und systematische Aktivitäten und Aktionen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit oder zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung statt. Vor allem wurde sehr rasch deutlich, dass über den tatsächlichen Umfang von Produktionsverlagerungen und Standortgründungen bayerischer Unternehmen in Tschechien und über das Ausmaß der Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation in Ostbayern nur sehr wenig bekannt war. Wissens- und Informationsdefizite bestanden insbesondere

auch bei Betriebsräten und regionalen Gewerkschaftern. Nur rudimentäre Informationen und Kenntnisse gab es

- hinsichtlich der Tarifgebundenheit der Unternehmen und des Vorhandenseins von Betriebsräten in der unmittelbaren Grenzregion,
- über die Existenz von Standortgründungen und Unternehmenskooperationen ostbayerischer Mutterstandorte in Tschechien bzw. in der tschechischen Grenzregion,
- über die Existenz von Betriebsgewerkschaften in den tschechischen Standorten und über arbeits- und gewerkschaftliche Rahmenbedingungen im Nachbarland.

Der bereits in einer frühen Projektphase durchgeführte erste Betriebsrätekongress bestätigte diesen Sachverhalt und zeigte, dass, bevor die Auswahl bayerischer Unternehmen vorgenommen und der Zugang zu Betriebsräten und Unternehmensleitung in die Wege geleitet werden konnte, erst einmal so nicht erwartete Vorarbeiten zu leisten waren. Zunächst mussten jene ostbayerischen Unternehmen und Mutterstandorte ermittelt und aufgelistet werden, die über Niederlassungen und Kooperationsbetriebe in Tschechien verfügten. Ebenso wurde deutlich, dass es angesichts der offensichtlich geringen osterweiterungsbedingten Aktivität der Unternehmen schwierig werden würde, Beispiele für neuartige Kooperations- und Innovationsaktivitäten oder für erweiterte und differenzierte personalpolitische sowie qualifizierungsorientierte Strategien und für verbesserte Anpassungspotenziale zu ermitteln, um auf deren Basis detaillierte Lösungsmuster diskutieren zu können. Gleichfalls war davon auszugehen, dass bei den empirischen Erhebungen kaum die Chance bestehen würde, bereits existente strategische Ansätze auf der Ebene der örtlichen Arbeitnehmervertreter identifizieren und bewerten zu können. Vielmehr war zunächst zu eruieren, welche Handlungsbedingungen vorliegen und ob überhaupt Aktivitäten stattfinden, welche Hindernisse der Entwicklung einer regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf Ebene der Arbeitnehmer und Arbeitnehmervertretungen im Wege stehen und welche Ansatzpunkte für den Auf- und Ausbau entsprechender Kooperationsbeziehungen bestehen bzw. gefunden werden können.

(3) Zum methodischen Vorgehen: Qualitative und quantitative Arbeitsschritte

Methodisch stützt sich das Projekt, wie ursprünglich geplant, vorrangig auf qualitative Erhebungen, also insbesondere auf Expertengespräche und Kurzfallstudien. Neben umfangreichen Literatur- und Materialanalysen fanden ausführliche Interviews mit Betriebsräten, Gewerkschaftsvertretern, Geschäftsführern und Experten vor Ort angesiedelter Unternehmen, regionalen Akteuren von Verbänden, öffentlichen Institutionen, Wissenschaftlern an Forschungsinstituten und Repräsentanten der Arbeitsverwaltung

sowie regionalpolitischer Initiativen statt, und zwar auch – allerdings zwangsläufig in deutlich geringerem Umfang – mit tschechischen Betriebsgewerkschaftern und Experten (fast durchgängig mit Unterstützung von ÜbersetzerInnen); bei den betrieblichen Recherchen standen sieben ostbayerische Unternehmen bzw. Standorte bayerischer Unternehmen im Zentrum der Erhebungen.

Als Interpretationshintergrund für unsere qualitativen Befunde wurden Datenmaterialien und quantitative Ergebnisse aus vorliegenden Untersuchungen (insbesondere bezogen auf die Rahmenbedingungen in den Grenzregionen) verwendet. Darüber hinaus wurden im Verlauf des Projekts als Ergänzung zu den vorgefundenen Informationen zusätzliche Datenauswertungen vorgenommen: Zum einen wurde INIFES Stadtbergen im Rahmen des Projekts mit einer Sonderauswertung des IAB-Betriebspanels 2002 für die Grenzregionen beauftragt, deren Resultate für das Projekt genutzt wurden, zum andern wurden vom Projektteam einige Kennziffern aus der Raumordnungsprognose INKAR-Pro des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) ausgewählt und die für die bayerischen Grenzregionen sich ergebenden Entwicklungslinien aufbereitet.

(4) Zur Auswahl der einbezogenen Regionen

Aus projektökonomischen Gründen war eine Konzentration der Arbeiten auf Teile der Grenzregion unabdingbar. Die Auswahl der einbezogenen Regionen erfolgte in Abstimmung mit den Auftraggebern und den für die gesamte bayerische Grenzregion zuständigen fünf Verwaltungsstellen der IG Metall. Die Studie konzentrierte sich schließlich auf zwei Schwerpunkte aus gegenüberliegenden Grenzregionen, nämlich in Ostbayern auf den Raum Amberg/Weiden (Oberpfalz-Nord) und den Raum Regensburg (bei der IG Metall der Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsstellen Amberg und Regensburg), und in Tschechien auf einzelne Regionen Westböhmens, insbesondere auf den Raum Pilsen. Mit einbezogen wurden aber auch einige wenige Fälle aus dem Raum Passau (Donau-Wald) bzw. Südböhmen.

Hintergrund für diese Auswahl war die Einschätzung, dass es im **Raum Regensburg**, der durch eine kontinuierliche Industrieansiedlung und durch wachsende Mitgliederzahlen der Gewerkschaften gekennzeichnet ist, viele Unternehmen gibt, die starke wirtschaftliche Verflechtungen mit Tschechien aufweisen und von denen zahlreiche Produktionsverlagerungen ausgegangen sind. Obwohl diese Region nur eine kurze geografische Grenze zu Tschechien aufweist, sollten gerade hier im grenznahen Gebiet, in dem zahlreiche Betriebe ohne Tarifbindung und mit vielen Arbeitsplätzen der unteren Lohngruppen vermutet wurden, tschechische Pendler weit stärker als in den anderen Gebie-

ten der Grenzregion vertreten sein.³ Darüber hinaus wurden hier besonders für die Handwerksbetriebe zukünftig größere Probleme befürchtet.

Im Vergleich zur Region Regensburg weist der **Raum Amberg** eine ungünstigere Beschäftigungssituation auf und verfügt über eine sehr viel längere Grenze zum tschechischen Nachbarn. Darüber hinaus werden in der Region Oberpfalz-Nord – trotz zahlreicher und erfolgreicher Neuansiedlungen von Firmen und trotz der Gründung einer Fachhochschule – aufgrund des massiven Strukturwandels erhebliche qualifikatorische Defizite gesehen. Auch hier haben in den letzten Jahren zahlreiche Produktionsverlagerungen, vor allem auch in Richtung Tschechien stattgefunden. Probleme wurden ebenfalls vor allem für das in der Region ansässige Handwerk erwartet.

Es konnte also davon ausgegangen werden, dass für die Bearbeitung der Projektfragestellungen in beiden Regionen ausreichende, z.T. unterschiedliche Bezugspunkte gegeben und auch einschlägig betroffene Betriebe und mit solchen Fragen befasste Experten anzutreffen würden. Gleichwohl war beabsichtigt, ergänzende Expertengespräche oder Fallstudien auch in anderen Grenzregionen durchzuführen, was dann auch geschehen ist.

(5) Probleme bei der Ermittlung und Auswahl empiriegeeigneter Unternehmen und bei der Erschließung des Betriebszugangs

Trotz der Unterstützung durch die Verwaltungsstellen erwies es sich bereits als überaus aufwändig, für die Empirie in Betracht kommende Unternehmen zu identifizieren, die Produktions- bzw. Lieferbeziehungen zu tschechischen Kooperationsbetrieben oder Tochterstandorten unterhielten bzw. die sich aktiv und gezielt auf die Osterweiterung vorbereiten. Dazu kam im zweiten Schritt dann die Schwierigkeit, konkrete Betriebszugänge zu erschließen. Insbesondere die Bereitschaft der Unternehmensleitungen zu Gesprächen war meist wenig ausgeprägt.

Im Vorfeld der betrieblichen Empirie hatten die in den ausgewählten Untersuchungsregionen gelegenen Verwaltungsstellen im Anschluss an den ersten Workshop zunächst versucht, die dort ansässigen Unternehmen aufzulisten, die über Produktionsstandorte und Kooperationsbetriebe in Tschechien verfügten. Diese Aufstellungen sollten dann von der Zentrale der tschechischen Metallgewerkschaft KOVO daraufhin abgeglichen werden, in welchen dieser Standorte Betriebsgewerkschaften existierten. Das Verfahren erwies sich als überaus zeitaufwändig und erbrachte zunächst die Erkenntnis, dass offensichtlich nur ein Bruchteil der in Betracht kommenden Standorte erfasst wurde, die

³ Gleichwohl kann schon an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich unter unseren Untersuchungsbetrieben keiner befand, der tschechische Pendler beschäftigte, auch wenn wir im Laufe des Projekts verschiedentlich auf Unternehmen hingewiesen wurden, in denen ein nicht unerheblicher Anteil der Belegschaft aus tschechischen Grenzgängern bestehe.

in der tschechischen Grenzregion, aber auch in anderen Landesteilen Tschechiens in großer Zahl vorhanden sein mussten. Von den uns aus den Verwaltungsstellenbereichen Amberg und Regensburg insgesamt benannten 18 Unternehmen (es gibt zweifellos weitere, die auf diese Weise nicht ermittelt wurden) wurde von der KOVO lediglich bei einem eine KOVO-Betriebsgewerkschaft in dessen tschechischem Standort identifiziert. Ein weiteres Unternehmen, dessen tschechischer Standort eine derartige gewerkschaftliche Grundorganisation aufwies, liegt im Passauer Raum. Beide Unternehmen wurden von uns besucht; in den anderen Unternehmen konnten wir dagegen auch bei den Interviews nichts Genaueres darüber erfahren, ob an deren tschechischen Standorten eine Betriebsgewerkschaft existiert.

Aufgrund unserer qualitativen Erhebungen lässt sich daher über die große Zahl jener Standorte, die in der Grenzregion oder gar in anderen Landesteilen Tschechiens von anderen bayerischen, aber auch weiteren deutschen Unternehmen gegründet worden sind, kaum etwas sagen – abgesehen von einzelnen darauf bezogenen Einschätzungen unserer Gesprächspartner. Und das, obwohl Deutschlands Unternehmen seit Jahren zu den Hauptdirektinvestoren in Tschechien gehören. Bereits Mitte 2001 waren deutsche Unternehmen mit über 20 % Marktanteil (heute sogar mit einem Viertel aller Direktinvestitionen) die wichtigsten Auslandsinvestoren in Tschechien (vgl. dazu ausführlicher in Kap. II).

Erst recht konnten keine Informationen über die grenzüberschreitenden Aktivitäten und Standortgründungen jener in der unmittelbaren bayerischen Grenzregion angesiedelten Unternehmen erhoben werden, die weder tarifgebunden sind noch einen Betriebsrat aufweisen.

Wir erhielten zwar zahlreiche Hinweise darauf, dass es im unmittelbaren Grenzgebiet besonders viele derartige Unternehmen gibt, zumal sich dort hauptsächlich Branchen finden, in denen betriebsratslose und tariffreie Betriebe besonders häufig anzutreffen sind, insbesondere im Bereich der KMU bzw. des Metallhandwerks. Gleichwohl besteht über die Zahl und Intensität der deutschen Kooperationsbeziehungen zu tschechischen Tochterfirmen sowohl in der tschechischen Grenzregion als auch in Gesamttschechien zahlenmäßig große Unsicherheit. Abgesehen von den finanziell erfassten Direktinvestitionen gibt es dazu allenfalls Vermutungen und Einschätzungen aufgrund persönlicher Erfahrungen und Kontakte.

Aber auch die Erschließung des Zugangs zu den in Abstimmung mit den Verwaltungsstellen ausgewählten Betrieben erwies sich als sehr zeitaufwändig, kompliziert und vor allem langwierig, z.T. dauerte es von der Kontaktaufnahme bis zur Terminvereinbarung oder Ablehnung bis zu einem halben Jahr. In mehreren Fällen wurden prinzipiell zugesagte Gesprächstermine mehrmals verschoben oder für entsprechende Kontakte ein späterer Zeitpunkt in Aussicht gestellt, weil betriebsintern lohnpolitische Verhandlungen, Verlagerungsprobleme o.Ä. zur Diskussion standen – sodass teilweise die Gesprä-

che während der Projektlaufzeit überhaupt nicht mehr geführt werden konnten. In einigen Fällen wurde von Seiten des Managements explizit Desinteresse an Expertengesprächen zu dieser Thematik geäußert. Es gab aber auch Hinweise auf Befürchtungen, durch Expertengespräche in den tschechischen Tochterfirmen könnte es zu unerwünschten Thematisierungen und Informationsflüssen hinsichtlich ohnehin sensibel zu behandelnder Aspekte wie Lohnhöhe, Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen im tschechisch/deutschen Vergleich kommen und damit das eventuell latent labile Betriebsgefüge unnötig belastet werden.

Von daher mussten sich die Expertengespräche teilweise auf die bayerischen Mutterstandorte beschränken, obwohl grenzüberschreitende Produktions- und Lieferbeziehungen zu tschechischen Tochterstandorten bestanden; in einigen Fällen waren auch nur Gespräche mit der Betriebsratsseite möglich. Allerdings konnten die empirischen Befunde durch Informationen aus Gesprächen mit weiteren bayerischen Betriebsräten und tschechischen Betriebsgewerkschaftern auf einem deutsch/tschechischen Gewerkschaftsseminar ergänzt werden.

(6) Zur Reichweite der Ergebnisse

Aus der hinsichtlich einzelner Rahmenbedingungen in der Grenzregion unzureichenden Informationslage und den z.T. eingegrenzten Möglichkeiten zu empirischen Erhebungen in den Untersuchungsbetrieben ergeben sich zweifellos erhebliche Einschränkungen der Verallgemeinerbarkeit der in den ausgewählten Unternehmen erhobenen Befunde, zumal in unserem Sample Betriebe, die in unmittelbarer Grenznähe gelegen sind und vermutlich besonders stark von der Osterweiterung betroffen sein werden, nicht vertreten sind.

Daher lässt zwar das durch die empirischen Erhebungen in den Betrieben gewonnene Material – wie zu Projektbeginn bereits erwartet – keine für den Untersuchungsbereich im statistischen Sinn repräsentativen Aussagen zu. Gleichwohl liefern die Projektbefunde zusammen mit den ergänzenden und betriebsübergreifenden Recherchen, die im Rahmen zahlreicher und ausführlicher Gespräche mit Experten aus Wissenschaft, Verbänden und Verwaltung durchgeführt werden konnten, exemplarische Erkenntnisse und erlauben Schlußfolgerungen, auf die die Träger der Mitbestimmung und insbesondere die betrieblichen Arbeitnehmervertretungen in der weiteren Diskussion um die Problematik der Osterweiterung für die Arbeitnehmer in den Grenzregionen und um entsprechende grenzüberschreitende Aktivitäten zurückgreifen können. Dies gilt vor allem für die Betriebe und Arbeitnehmervertretungen der Elektro- und metallverarbeitenden Industrie in den Grenzregionen. Aus den Befunden dürften sich aber auch für viele KMU anderer Branchen und Handwerksbetriebe sowie deren Belegschaften und Belegschaftsvertreter nützliche Informationen und Hinweise gewinnen lassen, da verschiedene Er-

kenntnisse über die Rahmenbedingungen in den Grenzregionen, aber auch Erfahrungen auf betrieblicher Ebene über Hemmnisse und Ansatzpunkte für grenzüberschreitende Kooperationsaktivitäten generelle Relevanz haben dürften.

(7) Empirische Basis der Untersuchung

Wie bereits erwähnt, bezog sich die Literatur- und Materialanalyse auf die gesamte bayerische Grenzregion, während die Expertengespräche in den Unternehmen und Institutionen sich vorwiegend auf den Raum Amberg und Regensburg sowie ergänzend auf den Raum Passau (sowie die diesen gegenüberliegenden tschechischen Grenzregionen) konzentrierten. Sektoral bestand das Sample an kontaktierten und untersuchten Unternehmen vor allem aus Betrieben der Elektro- und Metallindustrie, insbesondere der Automobilzulieferindustrie, sowie einem Unternehmen der holz- und kunststoffverarbeitenden Branche. Angesichts der oben skizzierten Zugangsschwierigkeiten lag das Schwergewicht der Erhebungen einerseits auf den Interviews mit deutschen Betriebsräten bzw. tschechischen Betriebsgewerkschaftern sowie mit mehreren deutschen und tschechischen Managern in den sieben Untersuchungsbetrieben (insgesamt 18 Gespräche); hinzu kamen andererseits sechs umfassende Sondierungs- und Felderschließungskontakte zu Betrieben, in denen zwar keine Experteninterviews geführt werden konnten, aus denen sich jedoch z.T. wertvolle ergänzende Informationen ergaben.

Des Weiteren wurden ausführliche Gespräche mit regional tätigen und einschlägig ausgewiesenen Experten wissenschaftlicher und öffentlicher Institutionen, insbesondere auch der deutschen und tschechischen Arbeitsverwaltung, sowie von Gewerkschaften und Kammern (insgesamt 19 Gespräche) durchgeführt.

Darüber hinaus haben wir – ein ursprünglich nicht vorgesehener Arbeitsschritt – die Analyseergebnisse einer projektspezifischen Sonderauswertung des IAB-Betriebspanels 2002 für die bayerische Grenzregion, die nach gemeinsamer Vorbereitung von INIFES Stadtbergen durchgeführt wurde, mit den Erkenntnissen der Material- und Literaturanalyse und unserer qualitativen Empirie abgeglichen. Ferner wurden die auf Datenträger verfügbaren Untersuchungsergebnisse der neuesten Raumordnungsprognose IN-KAR-Pro des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR) hinsichtlich ihrer Nutzbarkeit für die Projektthematik gesichtet. Auf dieser Grundlage wurden einige Auswertungen zu den für die bayerische Grenzregion bzw. einzelne Grenzlandkreise prognostizierten Entwicklungen im Verhältnis zu Gesamtbayern und der Bundesrepublik vorgenommen, grafisch aufbereitet und in der Perspektive der Fragestellungen des Projekts interpretiert.

4. Zum Stellenwert der Umsetzungsaktivitäten während des Projekts

Entsprechend der Projektintention, Analyse und Diskurs mit den örtlichen Akteuren zu verbinden, wurden kontinuierlich relevante Informationen, Einschätzungen und Erkenntnisse, die im Projektverlauf gewonnen werden konnten, frühzeitig im Rahmen von Koordinations-, aber auch von Expertengesprächen den regionalen und örtlichen Vertretern von Gewerkschaften und Belegschaften, aber auch Unternehmens- und Verbandsvertretern rückvermittelt und mit diesen diskutiert. Eine wichtige Plattform waren vor allem die Sitzungen des Projektbeirats, in denen unter Beteiligung von Vertretern der Auftraggeber, regional zuständigen Arbeitnehmer- bzw. Gewerkschaftsvertretern und einschlägig befassten Wissenschaftlern der Projektfortschritt präsentiert und diskutiert wurde.

Besonders umsetzungsrelevant waren die bereits im Arbeitsprogramm vorgesehenen beiden Workshops, die kurz vor Beginn der Hauptempirie im Juni 2002 bzw. am Ende der empirischen Phase im April 2003 durchgeführt wurden. Beide Arbeitsgespräche dienten dem Ziel, projektbegleitend erste Projektergebnisse, Erkenntnisse und Interpretationen an Arbeitnehmervertreter und regionalpolitisch tätige Akteure rückzukoppeln. Dadurch konnten nicht nur über die in den Sitzungen des Projektbeirats erbrachten Hinweise hinaus konkrete Informationen von Belegschaftsvertretern und von vor Ort aktiven Gewerkschaftern gewonnen werden, die für die Durchführung des Projektes bzw. für die Auswertung und Interpretation der Befunde und für die Berichterstattung von Bedeutung waren. Zugleich hatten die Workshops wesentliche Transfer- und Umsetzungswirkungen, indem zu einem frühen Zeitpunkt projektrelevante Informationen und Erkenntnisse, aber auch Erfahrungen der beteiligten Akteure selbst vermittelt, gemeinsam erörtert und die für den Alltag der Arbeitnehmervertretungen relevanten Konsequenzen diskutiert werden konnten. Zudem eröffneten die Arbeitsgespräche die Möglichkeit, durch die Beteiligung tschechischer Arbeitnehmervertreter auch auf dieser Ebene den dringlich notwendigen, für den Aufbau des gegenseitigen Verständnisses und Vertrauens unverzichtbaren grenzüberschreitenden Wissens- und Erfahrungsaustausch ein Stück voranzubringen.

Erhebliche Bedeutung für den Ergebnistransfer und das Anstoßen von Folgeaktivitäten besitzt die aus dem Vorhaben heraus entstandene und mittlerweile über ein Projekt im Rahmen einer EU-Haushaltlinie von der IG Metall-Bezirksleitung München umgesetzte Idee, nach Abschluss des Projektes eine breiter angelegte deutsch-tschechische Tagung auf den Weg zu bringen. Auf dieser Veranstaltung werden vor dem Hintergrund der Projektergebnisse vor allem Arbeitnehmervertreter aus Betrieben von beiden Seiten der Grenze zu Wort kommen und gemeinsam mit Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern, Managern, lokal-, regional-, aber auch landes- und europapolitisch aktiven Akteuren, Vertretern der Arbeitsverwaltung sowie einigen einschlägig arbeitenden Wissen-

schaftlern Probleme und Ansatzpunkte grenzüberschreitender industrieller Arbeitsbeziehungen insbesondere zwischen miteinander kooperierenden bayerischen und tschechischen Standorten im Lichte der unmittelbar bevorstehenden EU-Osterweiterung diskutieren.⁴

Als Projektergebnis ebenso wie als umsetzungsrelevante Aktivität nicht zu unterschätzen waren schließlich die Informations- und Wissenstransfereffekte, die sich im Zuge einzelner in den bayerischen und tschechischen Standorten der Untersuchungsbetriebe durchgeführter Expertengespräche selbst ergaben. So wurden auf Grund unserer Expertengespräche vielfach überhaupt erst (bzw. wieder) oder in etwas intensiverem Maße Kontakte mit den tschechischen Standorten und deren Arbeitnehmervertretern geknüpft – mit anschließendem Informationsaustausch vor Ort. Die Empirie im Rahmen des Projekts hat dabei z.T. durchaus Funktionen von Aktionsforschung übernommen. So wurden in den im Rahmen des Projekts organisierten Gesprächen an den tschechischen Standorten, an denen auch bayerische betriebliche und überbetriebliche Arbeitnehmervertreter teilnahmen, u.a. problematische und unbekannte Sachverhalte angesprochen, die bislang, oft auf Grund ungünstiger Rahmenbedingungen oder fehlender Informationen, unter den Tisch gefallen waren (weil der deutsche Manager oder der Werksleiter anwesend waren, weil der Werksleiter als Übersetzer fungierte oder weil überhaupt keine Übersetzer dabei waren, weil die tschechischen Arbeitnehmervertreter nicht informiert waren oder sich mangels Freistellungsansprüchen nicht darauf vorbereiten konnten etc.). Ähnliche Umsetzungs- und Verallgemeinerungswirkungen waren auch im Rahmen von Expertengesprächen zu beobachten, an denen neben den Mitgliedern des Forschungsteams und dem regional zuständigen Gewerkschaftsvertreter mehrere Betriebsratsmitglieder desselben bayerischen Unternehmensstandortes teilnahmen. In dieser Konstellation kam es neben der Erhebung von Erfahrungen und Einschätzungen der Gesprächspartner nicht nur zu Multiplikationseffekten hinsichtlich einzelner Informationen, Erkenntnisse und Anforderungen, sondern es fand auch schrittweise eine Relativierung und Differenzierung bislang eher diffus und unreflektiert gebliebener Vorstellungen statt, wenn diese mit den Erfahrungen und Sichtweisen von Kollegen und einschlägig arbeitenden Experten konfrontiert wurden.

5. Ein Wegweiser durch den Band

Im Anschluss an dieses einleitende Kapitel werden im **Kapitel II** zuerst die sozioökonomischen Rahmenbedingungen in den Regionen beiderseits der Grenze beschrieben, wie sie sich im Zuge unserer qualitativen empirischen Erhebungen darstellten. Ergänzt wird dies um einige auf der Raumordnungsprognose INKAR-Pro basierende Erkennt-

⁴ Die Tagung findet im Februar 2004 in Amberg statt.

nisse zur Bevölkerungsentwicklung in der bayerischen Grenzregion sowie um ausgewählte Ergebnisse zu ihren Besonderheiten aus der – im Anhang ausgewiesenen – Sonderauswertung des IAB-Betriebspanels 2002. Vor diesem Hintergrund werden dann die von Management, Regionalakteuren und Arbeitnehmervertretern in unserer Empirie vorrangig thematisierten Problemlagen und Risiken in den Grenzregionen diesseits und jenseits der bayerisch-tschechischen Grenze angesichts der bevorstehenden EU-Osterweiterung dargestellt.

Gegenstand von **Kapitel III** ist eine Analyse der in den ostbayerischen und tschechischen Untersuchungsbetrieben vorgefundenen Handlungssituation der betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitnehmervertretungen sowie der für die Handlungsbedingungen bayerischer Arbeitnehmervertreter relevanten, gleichwohl begrenzte Wirksamkeit entfaltenden osterweiterungsbezogenen oder grenzüberschreitenden Aktivitäten von Unternehmen, Kommunen, Bezirksregierung, Kammern und Arbeitsverwaltung.

Kapitel IV widmet sich vor diesem Hintergrund den in den Untersuchungsbetrieben und Untersuchungsregionen vorgefundenen grenzüberschreitenden Kontakten und Aktivitäten auf der Ebene der Arbeitnehmervertretungen. Dabei wird zum einen über die interregionalen Initiativen auf gewerkschaftlicher Ebene, zum anderen über die begrenzten Kontakte und Aktivitäten auf der Ebene der betrieblichen ArbeitnehmervertreterInnen berichtet, um anschließend in einem **Zwischenfazit** die in der Empirie vorgefundenen Ansätze und Hindernisse für das Anstoßen grenzüberschreitender Zusammenarbeit der Arbeitnehmervertretungen zu resümieren.

Aus den Ergebnissen der Analysen werden schließlich in **Kapitel V** Ansatzpunkte und Perspektiven für den Auf- und Ausbau einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf der Ebene der Arbeitnehmer und Arbeitnehmervertretungen abgeleitet. Dabei wird zunächst diskutiert, wie sich Grundvoraussetzungen wie die Entwicklung wechselseitigen Vertrauens und die Kenntnis über die jeweiligen Rahmenbedingungen schaffen lassen. Dann werden verschiedene Lösungsansätze für eine solide Fundierung von Kooperation zwischen Arbeitnehmern und Arbeitnehmervertretungen über die Grenze hinweg erörtert, wobei z.B. auch wechselseitige „Hospitationen“ von Betriebsgewerkschaftern und Betriebsräten an Standorten im Nachbarland oder grenzüberschreitend organisierte berufliche Erstausbildung als mögliche zukünftige Ansätze angesprochen werden. Abschließend werden Möglichkeiten vorgestellt, einschlägig relevante europäische Regularien und Förderinstrumente zu nutzen, die wichtige Voraussetzungen zur Herstellung oder Verbesserung einer grenzübergreifend funktionierenden Zusammenarbeit schaffen können: Dabei geht es zum einen um die Einrichtung von Euro-Betriebsräten oder ähnlichen Plattformen zum grenzüberschreitenden Austausch zwischen Arbeitnehmervertretungen, zum anderen um die Nutzung europäischer Förderungsprogramme zur Information und Bildung von Arbeitnehmerorganisationen und

I. Forschungskonzept und Projektablauf

betrieblichen Arbeitnehmervertretungen. Schließlich werden das in der Empirie durchgängig thematisierte Sprachproblem zwischen Deutschland und Tschechien und darauf gerichtete Lösungsansätze behandelt, die z.B. in der Nutzung auf europäischer Ebene geschaffener Förderinstrumente zur Verbesserung von Sprachkompetenzen bestehen.

II. Rahmenbedingungen der Unternehmen und typische Problemlagen von Betrieben und Belegschaften in den Grenzregionen

Um für die in dieser Studie erhobenen Ergebnisse einen Hintergrund zu liefern und ihre Einordnung zu erleichtern, wird zunächst auf die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen eingegangen, unter denen gegenwärtig in den Regionen beiderseits der Grenze die Betriebe agieren und unter denen die ArbeitnehmerInnen und ihre Vertretungen versuchen (müssen), ihre Interessen zu artikulieren und durchzusetzen sowie die dafür erforderliche innerbetriebliche und betriebsübergreifende Kommunikation und Kooperation zu betreiben. Die Darstellung der Rahmenbedingungen in der tschechischen Grenzregion muss dabei schon aus Gründen der Datenzugänglichkeit bzw. -nutzbarkeit⁵ noch wesentlich kursorischer erfolgen als die der bayerischen.

Dazu sei vorausgeschickt, dass es sich hier nur um eine allgemeine Darstellung jener Facetten handeln kann, die im Licht unseres empirischen Scheinwerfers, also qualitativer Erhebungen in Form von Literaturrecherchen und Expertengesprächen, besonders deutlich hervorgetreten sind und auf die wir in den folgenden Kapiteln z.T. noch im Einzelnen zurückkommen werden. Eine umfassende Analyse der Rahmenbedingungen war innerhalb des Projektes allerdings nicht vorgesehen und auch nicht unbedingt erforderlich, da bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung (Herbst 2001) hierzu zahlreiche – vor allem ökonomisch orientierte – Untersuchungen mit quantitativen Analysen vorlagen und seitdem weitere hinzugekommen sind, auf die hier generell verwiesen wird. Ergänzend wurden Sonderauswertungen der Daten des IAB-Betriebspanels für 2002 vorgenommen, bei denen mit Hilfe der für Bayern aufgestockten Stichprobe versucht wurde, Besonderheiten der bayerischen Grenzregion im Vergleich zu Bayern, aber auch der Bundesrepublik Deutschland zu identifizieren (siehe dazu ausführlicher Abschnitt II.2).⁶ Schließlich wird in Abschnitt II.3, ebenfalls in eher exemplarischer Weise, auf die wichtigsten in der Grenzregion thematisierten Problemlagen eingegangen.

⁵ Wegen der „Sprachbarriere“ konnten praktisch ausschließlich Daten genutzt werden, die auf Deutsch oder Englisch vorlagen, die Datenverfügbarkeit für Tschechien insgesamt muss daher keineswegs schlechter sein als für Bayern oder die Bundesrepublik.

⁶ Die Auswertungen und die Kommentierung wurden von INIFES in Form eines Unterauftrags vorgenommen. Das Gesamtergebnis findet sich im Anhang. Dort wird auch ausführlicher auf die Frage der Aussagekraft der Daten für verschiedene Teilgesamtheiten eingegangen, die zur Operationalisierung des in diesem Sinne nicht eindeutigen Begriffs der Grenzregionen verwendet wurden (wie etwa grenzanliegende Regierungsbezirke, Arbeitsamtsbezirke, Landkreise).

1. Zum wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Rahmen

Im Folgenden werden unter Rückgriff auf einschlägige Untersuchungen und Veröffentlichungen einige aktuelle Daten über die wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Entwicklung in den Grenzregionen Bayerns und Tschechiens vorgestellt.

1.1 Zur wirtschaftlichen Entwicklung und Lage in Ostbayern

In den verschiedenen Studien zu den Auswirkungen der Osterweiterung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Bayern wird der grundsätzlich bekannte Sachverhalt hervorgehoben bzw. kommentiert, dass Bayern bei den relevanten ökonomischen Kennziffern wie Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, Beschäftigtenquote, Produktivitätsniveau, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Erwerbstätigkeit sehr gut dasteht, z.T. über dem westdeutschen Durchschnitt liegt (vgl. etwa Alecke u.a. 2001; Berger 2002; Alecke, Untiedt 2001a). Dies gilt umgekehrt auch für die bayerische Erwerbslosenquote, die seit Anfang der 80er-Jahre deutlich unter dem Durchschnitt aller Bundesländer geblieben ist.⁷ Die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit der bayerischen Wirtschaft wird durchaus differenziert beantwortet.

Während für Bayern als von der Erweiterung regional stark betroffenes Bundesland generell eher Wohlfahrtsgewinne erwartet werden, wird für jene Teilregionen, die wegen ihrer Unterausstattung mit sog. „Potenzialfaktoren“ als eher rückständig eingestuft werden, befürchtet, dass sie für die EU-Osterweiterung und den dadurch erhöhten Wettbewerb nicht genügend gerüstet sind. Genannt werden in diesem Zusammenhang vor allem eine schlechtere verkehrsmäßige Erreichbarkeit, ein geringerer Anteil an Hochqualifizierten, eine niedrige Patentintensität (Patentanmeldungen je 100.000 Beschäftigte) und allgemein unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit. Diese ökonomischen Handikaps treffen – bei einzelnen Abweichungen – gerade auch für die peripheren Regionen Bayerns an der tschechischen Grenze zu. Davon ausgehend, erwarten die Ökonomen speziell für die Grenzgebiete einen verstärkten Anpassungsdruck, der allerdings sektorale unterschiedlich ausfallen dürfte. Von den befragten Experten wurde diese Einschätzung aus ihrer Alltagserfahrung bestätigt.

⁷

Vgl. zu diesen Kriterien und zu den folgenden Aussagen die detaillierten Ergebnisse in der vom ifo-Institut im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie (im Folgenden: Bayer. Wirtschaftsministerium) erstellten Studie „Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Bayern“ – Alecke u.a. 2001 bzw. ifo-Institut 2001; Erkenntnisse über die regionale und sektorale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Grenzregionen an der EU-Außengrenze und über die sektorale Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter Branchen finden sich ferner in den Preparity-Studien von Alecke, Untiedt 2001c und Scharr, Untiedt 2001.

So sind die Wirtschaftszweige mit komparativen Nachteilen – das sind vor allem arbeitsintensive, mit geringem Sachkapital und wenig F&E-Anteilen ausgestattete Branchen – besonders stark in den Kreisen entlang der tschechischen Grenze vertreten. In diesen Branchen sind dort überdurchschnittlich viele ArbeitnehmerInnen beschäftigt. Allerdings wird auch betont, dass für solch lohnkostensensible Bereiche die Auswirkungen des Wettbewerbs mit dem Nachbarn nicht erst mit dem Erweiterungsschritt eintreten werden, sondern durch Verlagerungsmaßnahmen der Unternehmen bereits größtenteils erfolgt sind, eine Einschätzung, wie wir ihr in fast allen unseren Gesprächen – zumindest auf überbetrieblicher Expertenebene – begegnet sind (siehe dazu aber weiter unten, Abschnitt II.4.1). Der Ergänzung halber sei aber doch darauf hingewiesen, dass die Studie von Alecke u.a. (s. Fußnote 7) einen intensiven grenzübergreifenden Wettbewerb nach dem Abbau der Handelsbarrieren vor allem für den Dienstleistungssektor und in der Bauwirtschaft in den grenznahen Regionen erwartet.

Vielfach geäußert wird die Überzeugung, dass die Wettbewerbsfähigkeit der bayerischen Wirtschaft insgesamt stark genug ist, um mit der Osterweiterung nicht nur zurechtzukommen, sondern auf ihrer Basis sogar dauerhaft ein bis zu 1,7 % höheres gesamtwirtschaftliches Wachstum und einen langfristig geschätzten Beschäftigungsge- winn von bis zu 1 % zu erreichen (Wiesheu 2001). Gleichwohl stellt dieser Schritt auch eine gewaltige Herausforderung dar, vor allem für die Grenzregionen, mit der insbesondere für einzelne teilregionale oder sektorale Bereiche und für bestimmte Arbeitskräftegruppen durchaus unterschiedliche ökonomische Auswirkungen verbunden sein können.

Die Notwendigkeit zu **differenzierter Betrachtung der Grenzregionen** wurde auch bereits in den Preaparty-Studien deutlich herausgearbeitet, die auf die Heterogenität sowohl zwischen den Grenzregionen Deutschlands zu Polen einerseits und Tschechien andererseits als auch innerhalb der ostdeutschen Grenzregionen verwiesen. Dabei wurde auch festgestellt, dass es – im Unterschied zu den ostdeutschen Grenzregionen – zwischen 1991 und 1997 in den bayerischen Grenzregionen zu Bevölkerungsgewinnen gekommen sei, die sich bis 2015 fortsetzen dürften (vgl. dazu insbesondere Alecke, Untiedt 2001a, S. 18 sowie den Abschnitt II.2 dieses Berichts). Hieraus auf eine besondere Attraktivität der Grenzregionen für Wohnungs- und Arbeitsplatzsuchende zu schließen, wäre freilich vorschnell, weist doch eine Hochrechnung bis zum Jahre 2015 für die unmittelbar an Tschechien grenzenden Landkreise auf der Basis von aus den Jahren 2000–2002 gewonnenen Daten darauf hin, dass in diesen Regionen zukünftig deutliche Bevölkerungsrückgänge zu gewärtigen sind, falls sich nicht aus einer Veränderung der Rahmenbedingungen andere Entwicklungen ergeben (vgl. dazu Schneider 2003). Dazu zählt natürlich auch die EU-Osterweiterung, von der die bayerische Staatsregierung zumindest mittelfristig ausgeprägte Wirtschaftsimpulse und verstärkte Investitionen erwartet (vgl. Bayer. Staatskanzlei 2003).

Auf jeden Fall zeigt der Blick auf die Ebene der Landkreise, dass es deutliche Unterschiede sowohl zwischen den Grenzregionen als auch zwischen den Bundesländern selbst gibt. So wird bereits in der genannten Preparity-Studie generell festgestellt, dass „... sowohl die ostdeutschen Grenzregionen im Vergleich zu den neuen Ländern als auch die bayerischen Grenzregionen im Vergleich zu den alten Ländern als wirtschaftlich schwach anzusehen“ sind (Aleck, Untiedt 2001a, S. 19).

(1) Bekannt sind seit längerem die **regionalen Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt** (LAA Bayern 2003), und zwar vor allem zwischen den einzelnen Regierungsbezirken. Aber auch zwischen den Grenzregionen selbst und zwischen einzelnen Gebieten innerhalb der Grenzregionen können erhebliche Abweichungen hinsichtlich der industriellen Struktur wie auch der Erwerbslosigkeit bestehen. Gegebenenfalls zu ergreifende Schutz- und Gestaltungsmaßnahmen bedürfen daher differenzierter Analysen und unterschiedlicher Ansätze. Derartige Analysen – die allerdings eher auf Kreisebene erfolgen müssten –, wie sie insbesondere hinsichtlich detaillierter Arbeitsmarktanalysen für das bayerische und tschechische Grenzgebiet im Hinblick auf vorhandene Qualifikationsprofile, bestehende Arbeitskräftebedarfe und Aufnahmefähigkeit der regionalen Arbeitsmärkte gefordert werden (Berger 2001), stehen in der Regel aber nicht zur Verfügung.

Unseren Recherchen zufolge fehlt es nach wie vor an solchen Detailerkenntnissen, die umso wichtiger wären, als generelle Arbeitsmarktdaten klar darauf verweisen, dass die Arbeitsmarktgegebenheiten in der Grenzregion deutliche Differenzen aufweisen. So zeigen die Zahlen zur Entwicklung der Arbeitsmarktregionen in der bayerischen Grenzregion bis 1998 erhebliche Unterschiede etwa hinsichtlich der Räume Hof und Marktredwitz mit ihren stark rückläufigen Beschäftigungszahlen gegenüber den Räumen Schwandorf und Cham. Diese Tendenzen sind bekannt (vgl. Berger 2001, S. 48 ff.), ebenso wie die Entwicklung zunehmender Arbeitslosenquoten in den bayerischen Grenzgebieten, für die sich in den letzten beiden Jahren der Projektlaufzeit keine spürbare Abschwächung oder gar Umkehr des Trends abzeichnet.

Es lassen sich somit gegenwärtig auf beiden Seiten der Grenze erhebliche regionale Unterschiede bei der Beschäftigungsintensität bzw. der Arbeitslosigkeit beobachten; dargestellt wird zunächst die Situation in Bayern, auf die tschechischen Gegebenheiten werden wir weiter unten eingehen.

Auch wenn 1998 die Arbeitslosenquoten (Arbeitslose in % aller zivilen Erwerbspersonen) in den bayerischen Grenzregionen⁸ im Vergleich zu Westdeutschland im unteren

8 Unter den bayerischen Grenzregionen werden in den Preparity-Studien die Raumordnungsregionen Oberfranken-Ost, Oberpfalz-Nord, Regensburg und Donau-Wald verstanden, die also auch Landkreise ohne eine gemeinsame Grenze mit Tschechien umfassen. Für den Begriff Grenzregion gibt es keine einheitliche wissenschaftliche Definition; Berger versteht darunter auch Räume, die in Tagespendlerentfernung von den MOE-Grenzen liegen (Berger 2002, S. 13 f.), in der Regel werden die an

Bereich lagen (Riedel 2003), so differieren sie doch innerhalb der Grenzregion selbst ganz erheblich und dürften auch innerhalb der einzelnen Arbeitsamtsbezirke deutlich schwanken.

So lagen die Arbeitslosenzahlen im August 2002 im AA-Geschäftsstellenbezirk Coburg bei 8,6 %, in Hof bei 10,5 %, in Weiden bei 6,8 %, in Schwandorf bei 6,5 %, in Deggendorf bei 5,8 % und in Passau bei 6,9 %, im gesamten Bezirk Oberfranken bei 8,4 %, in der Oberpfalz bei 6,2 % und in Niederbayern bei 5,7 %. Die Arbeitslosenquote für Gesamtbayern betrug 5,8 %.

Inzwischen haben sich diese – im Jahr 2001 noch deutlich günstiger gelegenen – Zahlen weiter verschlechtert. So stieg die Arbeitslosigkeit in Gesamtbayern bis August 2003 auf 6,7 %. In den Grenzregionen gab es nochmals einen weiteren erheblichen Anstieg der Arbeitslosenquoten, und zwar in Hof auf 11,3 %, in Weiden auf 8,3 %, in Schwandorf auf 7,6 %, in Deggendorf immerhin auf 6,1 % und in Passau auf 7,8 %; in Oberfranken liegt sie nun bei 9,1 %, in der Oberpfalz bei 7,2 % und in Niederbayern bei 6,3 %.

Zudem können sich die Arbeitslosenzahlen innerhalb der einzelnen Arbeitsamtsbezirke selbst ebenso wie zwischen den an Tschechien angrenzenden Landkreisen ganz erheblich unterscheiden.

So lagen sie beispielsweise nach Expertenaussagen im Arbeitsamts-Bezirk Weiden Ende 2002 zwischen 4 % in der Stadt Weiden und 8 % im Raum Tirschenreuth. In der Arbeitsmarkt-Information des Landesarbeitsamts Bayern im August 2003 wird insbesondere über die Unterschiede innerhalb der Oberpfalz berichtet, wo die Arbeitslosigkeit in Regensburg nur bei 6,5 % liegt, während sie in Weiden auf 8,3 % angestiegen ist, was einem doppelten so hohen Anstieg der Arbeitslosenzugänge innerhalb eines Jahres gegenüber dem Raum Regensburg geschuldet ist.

Die Arbeitslosenzahlen der grenzanliegenden Landkreise streuen z.B. im September 2003 von Wunsiedel und Hof mit 11,2 % bzw. 9,6 % über Schwandorf und Cham mit 6,1 % bzw. 6,6 % bis Freyung-Grafenau und Passau mit 7,5 % bzw. 6,9 %.

Diese kurzen Hinweise sollen auf **dreierlei Besonderheiten** aufmerksam machen, die angesichts der bevorstehenden EU-Osterweiterung für die Stimmungslage in den in der Grenzregion angesiedelten Unternehmen und bei den Belegschaften und ihren Arbeitnehmervertretungen eine wichtige Rolle spielen können:

der Grenze gelegenen Regierungsbezirke (also Oberfranken, Oberpfalz und Niederbayern) damit gleichgesetzt. Im Folgenden beziehen sich unsere Ergebnisse auf diese Regionen bzw. auf die darin gelegenen Verwaltungsstellengebiete der IG Metall, sofern nichts anderes angemerkt ist, wobei wir fallbezogen auch auf die direkt an Tschechien angrenzenden Landkreise oder auf das unmittelbar grenznahe Gebiet rekurrieren. In der Sonderauswertung des Betriebspansels wiederum wird auf die bayerische Grenzregion unterschiedlich Bezug genommen: auf die an Tschechien angrenzenden Regierungsbezirke, Arbeitsamtsbezirke und Landkreise (siehe dort).

- Das ist einmal das ausgeprägte Nord-Süd-Gefälle bei der Arbeitslosigkeit in den Regionen entlang der Grenze zu Tschechien (d.h. in den Regionen zwischen Hof und Passau),
- zum anderen sind es die starken Differenzierungen innerhalb der Regierungsbezirke und in der Grenzregion selbst.⁹
- und schließlich die durchgängige und stetige deutliche Erhöhung der Arbeitslosigkeit in der gesamten bayerischen Grenzregion in den letzten Jahren, zumindest was die grenzliegenden Arbeitsamtsbezirke angeht.

(2) Kennzeichnend neben diesen arbeitsmarktrelevanten Fakten sind für die Grenzregionen auch ihre spezifischen **sektoralen und industriellen Strukturen**, die sich letztlich wiederum auf die Beschäftigungssituation auswirken. Bekannt ist, dass die bayerischen Grenzregionen stark durch gebietsweise als Monostruktur wirkende alte, gewissermaßen „sterbende“ Industrien geprägt waren und z.T. noch sind. Das trifft bezüglich der nordbayerischen Grenzregion vor allem auf die Sektoren der Feinkeramik-, Textil- und Bekleidungs-, mit Einschränkungen aber auch auf die holzverarbeitende Industrie zu. Im Bereich Weiden und Schwandorf gilt es vor allem für die traditionelle Schwerindustrie. Das vor kurzem erfolgte endgültige Aus für die Maxhütte nach jahrzehntelangen Bemühungen um die Erhaltung eines Stahlstandorts in der Oberpfalz kann bereits als Schlusspunkt angesehen werden. Auf solche sozioökonomischen Strukturaspekte kann und soll in dieser Studie nicht näher eingegangen werden, zumal hierzu im Rahmen der im Literaturverzeichnis enthaltenen einschlägigen Preparity-Teilprojekte sowie der genannten ifo-Studie vielfältige Forschungsergebnisse vorgelegt wurden, auf die hiermit verwiesen wird.

(3) Mit solchen wirtschaftsstrukturellen Defiziten gehen Mängelscheinungen in der **Qualifikationsstruktur** einher, die trotz verschiedener bildungspolitischer Anstrengungen in der Region bislang wohl nur teilweise behoben sein dürften. Hierauf verweisen einerseits Ergebnisse der genannten Studien, die einen Mangel an hochqualifizierten Technikern im grenzregionalen Raum konstatiert haben (Alecke u.a. 2001, S. 123); andererseits wird dies auch darin reflektiert, dass die Landkreise entlang der bayerisch-tschechischen Grenze über vergleichsweise geringe Beschäftigungsanteile in denjenigen kapital- und technologieintensiven Wirtschaftsgruppen verfügen, die deutliche Wettbewerbsvorteile gegenüber den MOEL aufweisen (ebd., S. 145 ff.).

Auch qualitative Erhebungen bestätigen diese Einschätzungen. Neben dem Hinweis, dass die Qualifikationsstruktur der Erwerbsbevölkerung und die der Arbeitslosen eben-

⁹ Beides findet sich übrigens spiegelbildlich auch auf der tschechischen Seite, wenn auch mit einem anderen Niveau der Arbeitslosigkeit.

so wie die Wirtschaftsstruktur auf beiden Seiten der Grenze sich ziemlich ähneln, wird vor allem darüber geklagt, dass in der bayerischen Grenzregion (wie auch generell in Bayern¹⁰) wachsender Mangel an bestimmten Fachkräften herrscht.

So verfügen nach Expertenaussagen z.B. im Raum Oberpfalz-Nord fast die Hälfte der Arbeitslosen über keine oder nur über eine einfache Ausbildung und gelten zudem als schwerlich weiter qualifizierbar.

(4) Neben diesen strukturellen Engpässen, die nur mühsam – und oft nur in bestimmten Teilregionen – durch Ansiedlung von neuen Zentren moderner Produktionsindustrien (wie im Regensburger Raum) oder durch Entwicklung einer ausgewogenen und mittelständisch strukturierten Mischung aus neuen und alten Industrien und Dienstleistungen (wie etwa im Landkreis Cham) und – trotz verschiedener Anstrengungen zum Aufbau fachlicher Bildungseinrichtungen in den letzten Jahren – nur z.T. erfolgreich überwunden werden konnten, spielen in der Grenzregion auch **räumliche Besonderheiten** eine wichtige Rolle. So sind die grenznahen Regionen durch eine ausgeprägt dünne Besiedlung, aber auch eine eingeschränkte verkehrsmäßige Erschließung gekennzeichnet, wo zu noch eine unzulängliche Infrastruktur an den Grenzübergängen kommt; derartige verkehrsmäßige Besonderheiten wirken sich umgekehrt dann auch als Verkehrsüberlastung auf bestimmten regionalen und überregionalen Straßenführungen aus, Defizite, auf die verschiedentlich sehr kritisch hingewiesen wurde. Zugleich aber erweisen sich diese Besonderheiten der grenznahen Gebiete (geringe Industrialisierung, starke Prägung durch Land- und Forstwirtschaft usw.) für den Tourismus als vorteilhaft und eröffnen – vorausgesetzt, es gelingt die Entwicklung eines attraktiven Angebots – dafür weitere Potenziale.

(5) Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass mit der bevorstehenden Osterweiterung eine nicht unwichtige Besonderheit der Grenzregion wegfallen wird, nämlich ihre **bisherige Randlage im Wirtschaftsraum der EU**. Hierin sehen vor allem die regionale Wirtschaft, die Regionalpolitik wie auch die Landespolitik erhebliche Optionen und Chancen, ein dauerhaft höheres Wirtschaftswachstum zu erreichen.¹¹ Vor allem wird erwartet, dass sich über eine gezielte Vorbereitung der vom Strukturwandel beeinträchtigten und von einem erweiterungsbedingten Wettbewerbsdruck besonders betroffenen Sektoren und Regionen die Herausforderung der EU-Osterweiterung meistern und langfristig in einen Gewinn für die Grenzregionen ummünzen lässt. Die Besonderheit liegt also gerade darin, zukünftig **als zentral gelegene Region** verstärkt am Wirtschaftsver-

¹⁰ Vgl. dazu den Bericht der Arbeitsgruppe an den Beschäftigungspakt Bayern (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie 2001) und die Hintergrundinformationen des Landesarbeitsamtes Bayern zum Fachkräftemangel bei steigender Arbeitslosigkeit (Landesarbeitsamt Bayern 2002).

¹¹ Vgl. hierzu stellvertretend für viele Stimmen den Bericht über die Vorbereitung Bayerns auf die Osterweiterung (Bayerische Staatskanzlei 2003, S. 17 ff.).

kehr einer erweiterten EU teilzuhaben und als Transfer- und Brückenregion zu den MOEL zu fungieren.

Dabei wird auch davon ausgegangen, dass die Arbeitsteilung mit den Beitrittsländern nicht nur durch weitere Verlagerungen verstärkt wird, sondern dass das bestehende Lohnkostengefälle zu Tschechien im Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung der Grenzregionen auch gezielt für eine grenzüberschreitende Arbeitsteilung genutzt wird (Bayerische Staatskanzlei 2003, S. 8). Vorausgesetzt, die vorbereitenden Maßnahmen (Verbesserung der Infrastruktur, forcierte Qualifizierung, verstärkte Kooperations- und Marketingaktivitäten etc.) werden wie vorgesehen umgesetzt und von den Unternehmen und den Beschäftigten angenommen, soll dies die wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregion vorantreiben und sich langfristig in einer Erhöhung der Beschäftigungsquote niederschlagen.

(6) All diese sozioökonomischen Besonderheiten der Grenzregionen spielen für die dort ansässigen Unternehmen, aber auch für die **Handlungsspielräume der Arbeitnehmervertretungen eine wichtige Rolle**. Denn aus diesen regionalen und subregionalen Besonderheiten resultieren z.T. sehr unterschiedliche Chancen, Bedingungen und Einschränkungen für das Management, aber auch für Arbeitnehmervertreter, etwa bei der Verfügbarkeit bestimmter Qualifikationen auf dem örtlichen Arbeitsmarkt oder was die Neigung von ArbeitnehmerInnen bzw. ihren Vertretungen angeht, bestimmten Forderungen der Arbeitgeber aus Angst vor Verlagerung und/oder Arbeitsplatzverlusten mehr oder weniger leicht nachzugeben. Sie prägen und beeinflussen die Sichtweisen und Einschätzungen der Akteure vor Ort und bedürfen – jenseits der auf eher übergeordneter und genereller Ebene diskutierten erweiterungsbedingten Anforderungen bzw. per Saldo langfristig erwarteten ökonomischen Gewinne – großer Aufmerksamkeit und sorgfältiger Berücksichtigung in der regionalpolitischen und interessengruppenpolitischen Diskussion. Erst recht gilt das für die zwingend notwendige Erörterung und Abstimmung von Interessen und Anforderungen im grenzüberschreitenden Diskurs, wissen doch beide Seiten oft sehr wenig über die Voraussetzungen und Bedingungen der jeweils anderen Seite. Dies kam auch in den beiden während der Projektlaufzeit durchgeführten Workshops¹² zum Ausdruck. Dabei zeigte sich, dass die regional spezifischen ökonomischen Voraussetzungen und Bedingungen oft nicht nur Ausgangspunkt für unterschiedliche im Zuge der EU-Osterweiterung gehegte Befürchtungen und Erwartungen waren, sondern auch die differenzierte Betrachtung der Anforderungen und Chancen und wie damit am besten umzugehen sei, prägten.

¹² Vgl. hierzu die beiden Workshop-Dokumentationen ISF München 2002 und 2003.

1.2 Einige Hinweise auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Lage in der tschechischen Grenzregion

(1) Bereits 2002 wurde konstatiert (Franzen u.a. 2002), dass Tschechien, nachdem es im Jahre 2000 seine Rezession überwunden hatte, eine **erfolgreiche ökonomische Entwicklung** genommen hat.¹³ Die Hälfte des BSP entsteht im Dienstleistungssektor, gegenüber ca. 38 % in der Industrie. Die Landwirtschaft trägt zwar mit 4,7 % vom BSP in Tschechien einen höheren Anteil bei als etwa der Agrarsektor in Polen mit 3,4 %. Die Quote der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft lag aber in Tschechien 1996 nur bei 5,4 % gegenüber damals noch 28 % in Polen, einem Prozentsatz, der aber inzwischen deutlich zurückgegangen sein dürfte.¹⁴ Der Agrarsektor dürfte daher in Tschechien insgesamt beschäftigungspolitisch eine eher untergeordnete Bedeutung haben. In der tschechischen Grenzregion zu Bayern spielt er aber wohl noch eine wichtigere Rolle; so ist in Westböhmen mit fast 8 % der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft deutlich höher als im Landesdurchschnitt und z.B. mehr als doppelt so hoch wie in Nordböhmen (3,4 %).¹⁵

Von allen zehn Beitrittsländern hat sich Tschechien inzwischen mit einem jährlichen BIP pro Kopf von 13.300 Euro nach Zypern (18.500 Euro) und Slowenien (16.000 Euro) an die dritte Stelle gesetzt (Stand Oktober 2002).¹⁶

(2) Eine wichtige Rahmenbedingung ist auch im stark entwickelten **deutsch-tschechischen Außenhandel** zu sehen. So ist Deutschland bereits seit Jahren der wichtigste Handelspartner Tschechiens. 2001 gingen 38,1 % von Tschechiens Export nach Deutschland, während 32,3 % des Imports aus Deutschland stammten (vgl. Brunner 2003). Tschechien gehört zu den zehn wichtigsten Handelspartnern Bayerns. Dabei weist Bayern seit Jahren gegenüber Tschechien ein Außenhandelsdefizit (2001 lag es bei etwa 1½ Mrd. Euro)¹⁷ auf, das zu einem erheblichen Teil durch die sog. Lohnveredlung von Gütern in Tschechien verursacht ist, bei der Halbfertigfabrikate, die in nach Tschechien ausgelagerten oder outgesourceten Fertigungsteilprozessen von tschechischen Tochterbetrieben oder Zulieferern hergestellt werden, an die deutschen bzw. bayerischen Unternehmen (zurück-)geliefert und dort weiterverarbeitet oder in Endprodukte eingebaut werden (vgl. Wiesheu 2001).

¹³ Informationen zur gesamtwirtschaftlichen Struktur und Entwicklung in Tschechien finden sich bei Riedel, Pintarits 2001 oder Hönekopp u.a. 2001 sowie in einschlägigen tschechischen Materialien wie etwa dem Bericht des Government of the Czech Republic vom 17. 5.1999.

¹⁴ Nach Expertenaussagen beläuft er sich gegenwärtig auf ca. 20 %.

¹⁵ Vgl. Riedel, Pintarits 2001, S. 25 ff.

¹⁶ Vgl. Die Zeit vom 24. 10. 2002, S. 19.

¹⁷ Wie Bayern generell gegenüber den MOEL einen Importüberschuss aufweist, und zwar in Höhe von ca. 3,4 Mrd. Euro (Wiesheu 2001).

(3) Hinsichtlich der **an der Grenze zu Bayern gelegenen Regionen Tschechiens**¹⁸ sind allerdings ebenso wie in der bayerischen Grenzregion zum Teil deutliche **Abweichungen bei den ökonomischen Gegebenheiten** zu konstatieren. So wurde uns mehrfach von tschechischen Experten erklärt, dass diese tschechische Grenzregion ähnliche – manche sprachen sogar von spiegelbildlichen – Raum- und Wirtschaftsstrukturen aufweist. Die Besiedlungsdichte ist in Westböhmen mit durchschnittlich 79 Einwohnern pro qkm (zum Vergleich: Nordböhmen hat eine doppelt so hohe Einwohnerdichte) mit Ausnahme Pilsens, der viertgrößten Stadt Tschechiens, vergleichsweise gering und dürfte in den grenznahen Gebieten auf Grund der dort starken land- und forstwirtschaftlichen Strukturen noch deutlich geringer ausfallen.¹⁹ Dabei hat die ohnedies geringe Bevölkerungsdichte in Westböhmen in den 90er-Jahren sogar weiter leicht abgenommen.

(4) Auch die **industrielle Wirtschaft** konzentriert sich auf einige Ballungsgebiete und ist vielfach noch von den alten Industriestrukturen geprägt. Während in Nordböhmen vor allem die Schwerindustrie dominierte, waren dies in Westböhmen und insbesondere im Raum Pilsen der Maschinen-, Großanlagen- und Großfahrzeugbau, insbesondere das dort ansässige Skoda-Werk (nicht zu verwechseln mit den Skoda-Automobilwerken bei Prag), das seinen Schwerpunkt nunmehr bei Bussen, Turbinen, Verpackungsmaschinen etc. hat.

Hinsichtlich der industriellen Entwicklung ist vor allem hervorzuheben, dass Tschechien, und dies gilt auch für die an der Grenze zu Bayern liegende Region (Alecke u.a. 2001, S. 67), in den letzten Jahren einen hohen Zustrom an **ausländischen Direktinvestitionen** hatte. Dies betrifft insbesondere die Bereiche des Maschinenbaus und der Automobilzulieferindustrie. Letztere ist als Lieferant für westeuropäische und amerikanische Automobilkonzerne zu einem wichtigen Pfeiler der tschechischen Wirtschaft geworden.

Bereits 1996 gab es in Tschechien 33.000 Betriebe ausländischer Unternehmen, die ca. 320.000 Menschen beschäftigten (Horalek 2001). Die Arbeitsplatzeffekte fielen regional allerdings sehr unterschiedlich aus, mit dem Schwerpunkt in der Nähe des VW-Skoda-Werkes, aber auch in Prag oder z.B. im Bezirk Tachov und Tschechisch-Krumlov gab es neue Beschäftigungsmöglichkeiten in erheblichem Umfang, während andere Regionen kaum davon profitiert haben.

¹⁸ Als Grenzregionen Tschechiens im Verhältnis zu Bayern werden in den bereits genannten Studien vor allem die Provinz Westböhmen sowie die an Bayern angrenzenden Gebiete der Provinz Südböhmen betrachtet, während auf Nordböhmen, das an die neuen Bundesländer angrenzt, nur in einzelnen Vergleichen Bezug genommen wird.

¹⁹ Vgl. zu den Charakteristika der tschechischen Grenzregionen Riedel, Pintarits 2001, S. 20 ff.

Insbesondere auch für deutsche Unternehmen stellt Tschechien seit Jahren ein bevorzugtes Ziel für Direktinvestitionen dar. Deutschland ist nicht nur der größte Wirtschaftspartner Tschechiens, aus Deutschland stammt auch etwa ein Drittel aller Direktinvestitionen in Tschechien. Seit 1993 wurden über 11,4 Mrd. Euro investiert, wobei 2002 mit ca. 4 Mrd. Euro bislang den Höhepunkt darstellte (Krebs 2003; Handelsblatt vom 24. 9. 2003, S. C2).

Bereits 1999 wurden in Tschechien durch deutsche Direktinvestitionen in Höhe von 5,3 Mrd. Euro in 1044 Unternehmen 163.000 ArbeitnehmerInnen beschäftigt. Von diesen Direktinvestitionen gingen 43,2 % in das verarbeitende Gewerbe und 12,9 % in die Kfz-Industrie (Wilke 2003). Damit lag Tschechien insgesamt knapp hinter Ungarn und Polen.

Auch die bayerischen Direktinvestitionen in die 10 MOE-Beitrittsstaaten sind stark gestiegen, und zwar von 1993 bis 2000 um 140 % auf fast 600 Mio. Euro. Dabei sieht die IHK Regensburg Bayerns Wirtschaft als führend bei den Direktinvestitionen in Tschechien (Brunner 2003). Entsprechend belief sich das Nettoinvestitionsvolumen bayerischer Unternehmen in Tschechien zwischen 1999 und 2001 auf 480 Mio. Euro, Bayerns Anteil an den deutschen Direktinvestitionen in Tschechien bewegte sich dabei von 1997 bis 2000 zwischen einem Viertel und einem Fünftel (Alecke u.a. 2001).

(5) Alle diese Daten unterstreichen insgesamt die Einschätzung, dass die **Verflechtung der ostbayerischen Wirtschaft mit Tschechien** und insbesondere mit der Grenzregion Westböhmen in den letzten Jahren erheblich vorangeschritten ist (Brunner 2003). Dabei wird nach einem EU-Beitritt Tschechiens eine noch engere wirtschaftliche Verflechtung, eine Ausdehnung des Außenhandels und ein weiter zunehmendes Engagement in Form von Direktinvestitionen erwartet, zumal letztere nicht nur der Nutzung von Kostenvorteilen, sondern vor allem auch der Markterschließung dienen (Alecke u.a. 2001). Dies kommt auch in den Ergebnissen einer Mitgliederbefragung der IHK Regensburg zum Ausdruck, wonach als Hauptgründe für ein Engagement in Tschechien nach dem Lohnniveau (mit 38,5 %) und der Arbeitnehmerqualifikation (29,9 %) bereits die Präsenz vor Ort (25,8 %) und das Marktpotenzial (18,1 %) angegeben wurden (Brunner 2002).

So gehen die in der Preaperty-Studie entworfenen **Entwicklungsszenarien**, vor allem für den Fall eines baldigen EU-Beitritts, auch zukünftig von deutlichen Wachstumschritten für die tschechische Wirtschaft und das tschechische BIP aus. Die bestehenden regionalen Disparitäten dürften sich aber dennoch nicht so rasch zurückbilden. Dabei werden vor allem für Westböhmen und die an Deutschland angrenzenden Bezirke Südböhmens aufgrund von Tourismus und privater Investitionstätigkeit günstigere Entwicklungsvoraussetzungen gesehen als für das strukturell weiterhin geschwächte Nordböhmen. Es besteht gleichwohl das Risiko, dass auch erstere Regionen aufgrund ihrer dünnen Besiedlungsdichte in der Entwicklung zurückbleiben können (Riedel, Pintarits 2001, S. 50).

Inwieweit diese vor einigen Jahren entworfenen Szenarien auf realistischen Annahmen beruhen, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abschließend einschätzen. Gleichwohl deuten Wirtschaftskennziffern aus jüngerer Zeit darauf hin, dass sich die tschechische Wirtschaft insgesamt als „robust“ erweist. Nach dem Beitritt 2004 wird ein „moderates“, zumindest aber „solides“ Wachstum erwartet (Weidemann 2003). Diese Perspektive wird unterstrichen durch die Tatsache, dass nach Tschechien im Jahr 2002 Direktinvestitionen in Höhe von ca. 8 Mrd. Euro (darunter ein großer Anteil aus Japan) geflossen sind und für die folgenden beiden Jahre mit weiteren „kräftigen“ Investzuflüssen gerechnet wird. Inwieweit durch diese Auslandsinvestitionen eine Vergrößerung oder Verringerung der regionalen Unterschiede zustande kommt, ist noch unklar, zumindest für die Region Nordmähren sind diesbezüglich bisher wohl noch keine positiven Impulse zu verzeichnen.

(6) Nachdem die **Arbeitslosenquote** in Tschechien direkt nach der Öffnung der Grenzen sehr niedrig lag, entwickelte sie sich über 5,2 % 1997 und sogar 9,4 % in 1999 auf 8,9 % in 2001. Dabei streut die Arbeitslosigkeit zwischen 2 und 4 % im Prager Raum und ca. 14 % in den strukturschwachen Regionen Nordböhmen und Nordmähren. In einigen Gebieten wie etwa um Most oder in Ostrau bewegen sich die Zahlen sogar zwischen 17 und fast 22 %. Inzwischen stieg die **Arbeitslosigkeit für Gesamttschechien** (wieder) auf **9,4 %** (Stand 31.5.2003, eigene Recherchen), Prognosen von Eurostat und EU-Kommission zufolge werden bis 2004 knapp 10 % erwartet.

Wie bereits gezeigt, differiert die Arbeitslosigkeit regional ganz erheblich. Dies gilt aber nicht nur für die großen Diskrepanzen zwischen Prag (in 2003 zwischen 2 und 3 %) und dem nördlichen Teil Tschechiens. Auch in Westböhmen schlägt sich Erwerbslosigkeit sehr differenziert nieder.

Als Beispiel seien hier die unterschiedlichen Zahlen innerhalb des Bezirks Pilsen dargestellt:

- Der gesamte Pilsner Bezirk, der die Arbeitsamtsbereiche Pilsen-Stadt, Pilsen-Süd und Pilsen-Nord sowie Domazlice, Klatovy, Rokycany und Tachov umfasst, wies für 2002 eine Arbeitslosigkeit von 6,4 % gegenüber damals noch 9,8 % in Gesamttschechien auf. Er hatte Mai 2003 mit etwa 20.182 Personen etwa doppelt soviel Arbeitslose wie die drei Pilsner Arbeitsämter zusammen; die Arbeitslosenquote liegt **inzwischen bei 6,9 %**.
- Pilsen-Stadt, wo vor allem das Skoda-Werk und eine neu gegründete Industriezone angesiedelt sind (mit insgesamt 90.000 erwerbsfähigen Personen), verzeichnete nach nur 3 % (in den Jahren 1991–1995) 1999 8,8 % und liegt **derzeit bei 7,4 %**.
- Pilsen-Süd, ein eher landwirtschaftlicher Bezirk mit etwas Baustoffhandel und kleinen Maschinenbaubetrieben ohne dominanten Industriezweig (insgesamt 34.000 Beschäftigte) liegt nach 6,3 % 1999 **derzeit bei 4,9 %**.

- Pilsen-Nord, ebenfalls landwirtschaftlich geprägt mit einigen wenigen Industrieunternehmen (Zahl der Beschäftigten nicht bekannt), wo die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren um 6 % schwankte, weist **derzeit 6 %** auf.
- Was die anderen Kreise des Bezirks Pilsen betrifft, so lagen Domazlice und Klatovy nach Expertenaussagen im letzten Jahr sogar unter 5 %, derzeit sind es 6,2 % bzw. 7 %, während Rokycany und Tachov, die vor einem Jahr bei 9 % lagen, nunmehr 7,5 % bzw. 8,9 % aufweisen.

Eine noch tiefere Staffelung der einzelnen Arbeitsamtsbezirke würde sicherlich noch stärker auseinander klaffende Arbeitslosenquoten zu Tage bringen, zumal solche z.T. nur einige zehntausend Einwohner umfassenden Bereiche natürlich stark vom wirtschaftlichen Wohl und Wehe einzelner Betriebe abhängig sein dürften (z.B. Susice mit ca. 15.000 Einwohnern und 12 % Arbeitslosigkeit in 2002). Unabhängig davon wird gleichwohl damit deutlich, dass die Arbeitslosigkeit in den Grenzregionen stark differiert, worin auch die in diesen Regionen bestehenden strukturellen wirtschaftlichen Schwächen zum Ausdruck kommen, worauf wir in unseren Gesprächen mit tschechischen Experten mehrfach hingewiesen wurden.

Entsprechend differieren auch die Löhne ganz erheblich, umso mehr, als Tschechien ja keine flächentarifähnlichen Regelungen hat und die Lohnfindung – jenseits des staatlich festgelegten Mindestlohns – oft ohne Beteiligung von Arbeitnehmervertretungen erfolgt (siehe dazu unten in Kap. III.2).

(7) Hinsichtlich der in den tschechischen Grenzregionen anzutreffenden **Qualifikation** der ArbeitnehmerInnen gingen bei unseren empirischen Erhebungen die Einschätzungen generell dahin, dass Tschechien über vergleichsweise gut ausgebildete Arbeitskräfte verfüge. Dies ist auch der Tenor der einschlägigen Untersuchungen (vgl. stellvertretend Alecke u.a. 2001, S. 54 f.). Danach lassen sich – gemessen an den formalen Bildungsabschlüssen – Tschechiens Arbeitskräfte mit denen in Deutschland und Bayern durchaus vergleichen.

So haben, wenn man die formalen Qualifikationsabschlüsse betrachtet, knapp 10 % der Arbeitskräfte nur einen Hauptschulabschluss, während etwa 40 % über einen Berufsschulabschluss verfügen. Weiterführende Qualifikationen oder den Abschluss an höheren technischen Schulen weisen etwa 35 % auf, während etwa 11 % einen Universitätsabschluss erworben haben. Zum Vergleich: Auch in Bayern besitzen lediglich 11 % der Bevölkerung einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss.

Dabei machen die Personen, die nur einen Hauptschulabschluss innehaben, allerdings fast ein Viertel der Arbeitslosen aus; Berufsschulabgänger sind dagegen nur ihrem Anteil an den Erwerbstätigen entsprechend von Arbeitslosigkeit betroffen, während jene mit dem Abschluss einer höheren technischen Schule oder Universität zu einem deutlich unterdurchschnittlichen Teil ohne Arbeitsplatz sind.

Betrachtet man einmal die Struktur der Erwerbslosen in Pilsen-Stadt (Quelle: Unterlagen des Arbeitsamts Pilsen), so zeigt sich, dass von den im Mai 2003 registrierten 6.553 Arbeitslosen (jeweils etwa zur Hälfte Frauen und Männer) sogar ca. 41 % Ungelernte waren, knapp ein Viertel hatte eine Berufsausbildung, ein weiteres Viertel Mittelschulabschluss und ca. 8 % eine Hochschulausbildung. Inwieweit hieraus auf strukturelle Qualifikationsdefizite in der Grenzregion zurückgeschlossen werden kann, scheint offen; dies bedürfte intensiverer Nachforschungen vor Ort. Anhaltspunkte ergeben sich aus einer Liste der offenen Stellen, die deutliche Diskrepanzen zum Angebot an Arbeitskräften aufweisen. Von insgesamt 973 Stellenangeboten bezieht sich etwa knapp die Hälfte auf technische Arbeiten wie Maschinenbediener, Handwerker, andere Fertigungsarbeiten, Instandsetzung etc., während Aushilfen und Ungelernte lediglich 7 % der offenen Stellen ausmachten. Es ist davon auszugehen, dass bei den Experten der Arbeitsämter genauere Auskünfte über die auf dem Arbeitsmarkt verfügbaren Qualifikationsprofile erhältlich sind.

Vor dem Hintergrund solcher Zahlen wurde von Experten der tschechischen Arbeitsbehörde betont, dass man zwar über den Fachkräftemangel in Deutschland und die dort bestehende Erwartung, entsprechende Rekrutierungen aus Tschechien vornehmen zu können, Bescheid wisse, dass in Tschechien aber derselbe Mangel an fachlich ausgebildeten Arbeitskräften herrsche. Deshalb treten auch die tschechischen Unternehmen oft an ihr Arbeitsamt heran, um entsprechend qualifizierte Arbeitsplätze mit ausländischen Arbeitskräften besetzen zu können. Obwohl auch die tschechische Arbeitsverwaltung gehalten ist, zunächst inländische Arbeitsuchende unterzubringen, könne man die Gesuche meistens nicht ablehnen, weil dann die Gefahr der Standortverlagerung weg aus Tschechien in die Diskussion gebracht werde.

Daher werden auch in Tschechien zahlreiche ausländische Arbeitskräfte eingesetzt. In den Jahren 2000 und 2001 stammten immerhin um die 1.400 ArbeitnehmerInnen mit einer Beschäftigungsbewilligung aus Deutschland, zu denen noch über 800 Personen mit einer Gewerbebewilligung hinzukamen (vgl. Vavreckova u.a. 2002).²⁰ Das Gros der ausländischen ArbeitnehmerInnen kommt freilich aus der Slowakei sowie aus weiter östlich gelegenen Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts. Denn slowakische ArbeitnehmerInnen haben hier einen Sonderstatus mit volliger Freizügigkeit (vgl. auch ISF München 2002), weshalb insbesondere in Nordmähren viele beschäftigt werden.

²⁰ Nach einer generellen Einschätzung aus den Expertengesprächen bei der tschechischen Arbeitsverwaltung arbeiten derzeit in Tschechien insgesamt ca. 200.000 Ausländer aufgrund von Arbeitserlaubnissen, darunter insgesamt 5.000 aus Deutschland. In diesem Zusammenhang wurde auch die Grundproblematik angesprochen, dass mit dem EU-Beitritt der MOEL eine Zuwanderungswelle auch aus Polen nach Tschechien erwartet wird. Denn die Ost-Ost-Migration ist bislang wenig reguliert, es sind auch keinerlei Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit geplant.

Einen exemplarischen Eindruck über die Ausländerbeschäftigung im grenznahen Raum können die Zahlen des Arbeitsamts Pilsen-Stadt vermitteln:

Dort machten die slowakischen Staatsbürger das Gros der ausländischen Arbeitskräfte aus mit 1.136 gegenüber 275 sonstigen Ausländern, unter denen wiederum ein Drittel aus der Ukraine kam. Aus Japan und Deutschland stammten jeweils etwa 12 %; lediglich bei den deutschen Arbeitskräften waren darunter zu zwei Dritteln Arbeiter, während der Rest ebenfalls – wie alle aus Japan, Frankreich (4 %), USA (8 %) und Russland (5 %) zugezogenen Fremdarbeitskräfte – Mittel-, meist sogar Hochschulausbildung aufwies.

Nach wie vor werden von deutschen Direktinvestoren offensichtlich die qualifizierten Arbeitskräfte in Tschechien geschätzt (Krebs 2003), auch wenn für diese Weiterbildungsbedarf gesehen wird, um den von den deutschen Mutterunternehmen gestellten Arbeitsanforderungen nachkommen zu können. Während in unseren ersten empirischen Erhebungen im vergangenen Jahr noch vielfach die Rede war von einem ausreichenden Qualifikationsniveau der tschechischen ArbeitnehmerInnen (und wohl auch von einer genügenden Zahl von Arbeitskräften, die über solche Qualifikationen verfügen), worauf die deutschen Direktinvestoren zurückgreifen können, scheint sich der Fachkräftemangel in Tschechien inzwischen deutlicher bemerkbar zu machen. Darauf verwiesen auch jüngste Presseberichte (Mankowski 2003), in denen von einem in einigen Regionen und für manche, insbesondere technische Qualifikationen leergefegten Arbeitsmarkt die Rede ist.

Hierin scheinen auch sog. mismatch-Probleme zum Ausdruck zu kommen, die in einem Missverhältnis zwischen dem formal relativ gut ausgebildeten Arbeitskräftepotenzial und den Anforderungen bestehen, die im Zuge des durch neue Technologien und Arbeitsorganisation bedingten Strukturwandels faktisch an die Arbeitskräfte gerichtet werden.²¹ Das gilt umso mehr, als die Art und die Inhalte der Berufsausbildung gemessen an den von den westlichen Unternehmen nachgefragten Qualifikationen und Fähigkeiten z.T. als veraltet betrachtet werden, deshalb oft nicht ausreichen und von daher zunehmend Weiterbildungsmaßnahmen erforderlich werden. Dazu fanden sich in unseren Gesprächen mit Managern und Betriebsräten sowohl in den deutschen Mutterunternehmen als auch in den tschechischen Tochterfirmen zahlreiche Hinweise. Insbesondere wurde auf die nicht ausreichende, weil praxisferne Ausbildung an den Berufsschulen hingewiesen, zumal Tschechien keine dem dualen Berufsausbildungssystem Deutschlands entsprechende Qualifizierung aufweist.²² Den dort an der Berufsschule also nur schulisch ausgebildeten Arbeitskräften gehen daher häufig Qualifikationen ab, die zur Durchführung anspruchsvollerer Arbeitsaufgaben in der Fertigung als erforderlich angesehen werden. Um hierzu genauere Details zu erfahren, wären freilich tiefer gehende

²¹ So als generelle Einschätzung für die MOE-Länder Schüttelpelz 2003.

²² Vgl. dazu Jaudas u.a. 2003, S. 25 ff.

Defizitanalysen erforderlich.²³ Zum mindesten wird versucht, solchen Mängeln durch eine zeitweise Schulung von Arbeitskräften im Rahmen vorbereitender Anlernphasen in den deutschen Mutterunternehmen zu begegnen, bzw. es werden sogar Überlegungen zu einer systematischen Weiterbildung tschechischer Arbeitskräfte auch an den Tochterstandorten im Nachbarland angestellt.

2. Zur erwarteten Bevölkerungsentwicklung in Ostbayern

Schon länger zeichnen sich gravierende demografische Strukturbrüche in der Bundesrepublik ab, die aber bisher entweder nicht erkannt oder mehr oder weniger bewusst ignoriert wurden; erst in den letzten Jahren finden sie nach und nach zunehmende Aufmerksamkeit. Die Haupttendenzen – d.h. der ausgeprägte Rückgang der nachrückenden Jahrgänge und die erhebliche Alterung der Bevölkerung – schlagen, wenn auch mit einiger Verzögerung und etwas gedämpft, auf die Erwerbsbevölkerung und damit auf die Arbeitswelt durch.²⁴ Diese Entwicklungen sind keineswegs auf Deutschland beschränkt. Sie betreffen in gleicher Weise – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – sowohl die übrigen derzeitigen EU-Staaten als auch diejenigen, die im Frühjahr 2004 der EU beitreten sollen. Auch in Tschechien hat es seit 1990 einen erheblichen Einbruch der Geburtenraten gegeben, die angesprochenen Alterungstendenzen werden hier ebenfalls Wirkung zeigen. Daher stellt das Problem des demografischen Wandels mit seinen Auswirkungen auf die Entwicklung der Arbeitswelt eine zentrale Hintergrundbedingung dar, die auch für die in diesem Bericht behandelten Fragestellungen von erheblicher Bedeutung ist.

Dabei ist zu beachten: Nach aller bisherigen Erfahrung ist damit zu rechnen, dass es zu markanten regionalen Unterschieden in der Entwicklung kommen wird. Für die Bundesrepublik stehen neuerdings erstmals Daten zur erwarteten Bevölkerungsentwicklung für eigene Auswertungen zur Verfügung. Dabei handelt es sich um INKAR-Pro 2020, die regionalisierte Bevölkerungsprognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Für unsere Zwecke besonders wichtig ist, dass die Daten räumliche Differenzierungen zulassen, teilweise bis hinunter zur Kreisebene. Verfügbar sind Informationen zur erwarteten Entwicklung:

- der Bevölkerung
 - nach Altersgruppen
 - nach Regionen
- der Erwerbsbevölkerung

²³ Auf diesen Aspekt wird auch in Kap. V.3.3 im vorliegenden Bericht eingegangen.

²⁴ Vgl. dazu z.B. Buck u.a. 2002; Kistler, Mendius 2002.

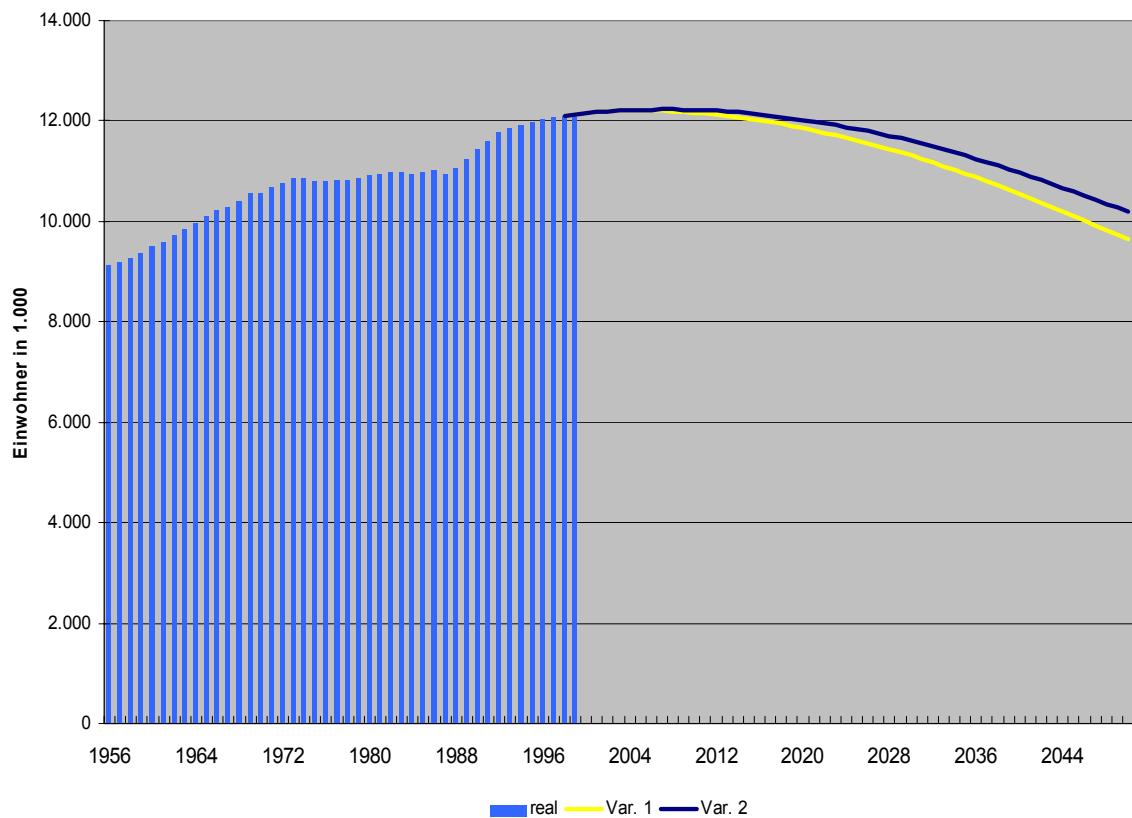
- der Arbeitsplätze
- der Geburten
- der Lebenserwartung
- der Wanderungsbewegungen

Eine systematische Ausschöpfung der Möglichkeiten, die der Datensatz für alle mit den Projektthemen zusammenhängenden bzw. daraus ableitbaren Fragestellungen bietet, würde ein (zweifellos interessantes und lohnendes) eigenständiges Vorhaben erfordern. Mit der Skizzierung folgender für die bayerischen Untersuchungsregionen bei einigen wichtigen Kennziffern erwarteten Entwicklungen soll nur verdeutlicht werden, dass einer regional orientierten Struktur- und Arbeitsmarktpolitik und allen daran interessierten Akteuren mit diesem Datensatz ein nützliches Instrumentarium zur Verfügung steht.²⁵

Hingewiesen sei auf ein grundsätzliches Problem: Die Prognosen bei INKAR-Pro beruhen durchweg auf der Fortschreibung der bisherigen Entwicklungen. Die dabei gesetzten Annahmen sind aber keineswegs alternativlos, sondern durchaus diskutierbar, nicht alle müssen sich als zutreffend erweisen. Für den externen Nutzer sind allerdings Änderungen bei den Modellannahmen, die selbstverständlich zu anderen Ergebnissen führen würden, nicht möglich (beispielsweise ließen sich alternative Szenarien bezüglich der Entwicklung der Geburtenrate oder des erreichten Lebensalters durchspielen). Dies sollte bei der Bewertung der hier präsentierten ausgewählten Prognoseergebnisse stets beachtet werden.

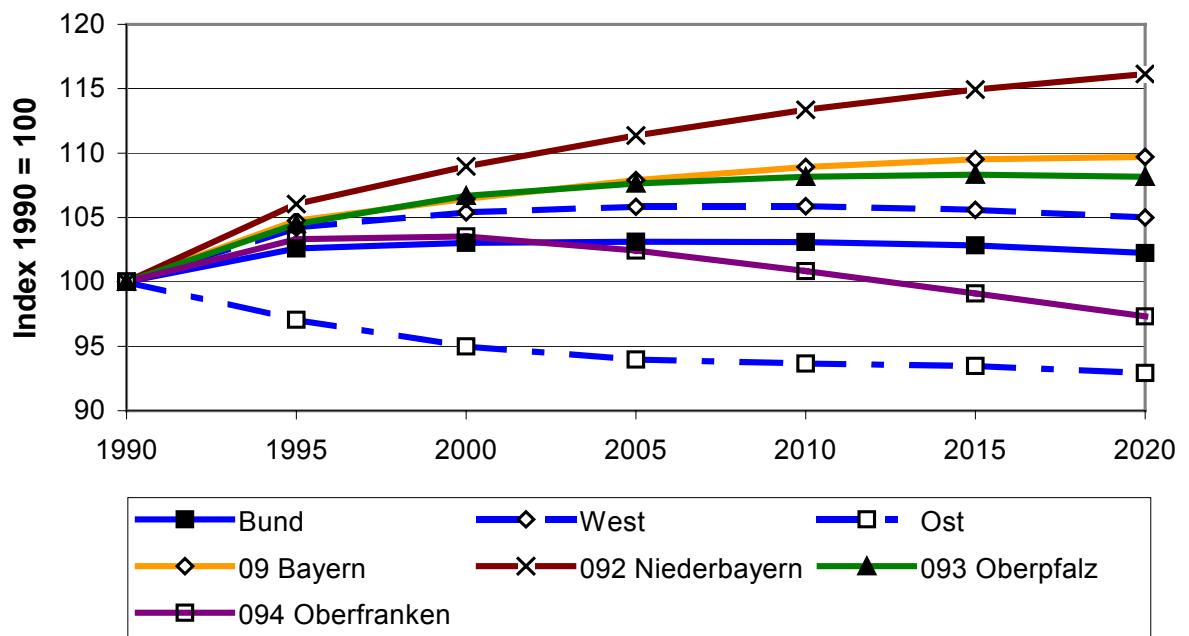
²⁵ Die folgenden Grafiken basieren teilweise auf einer Präsentation von Dr. Reinhard Koch, Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen: Prognosen der Bevölkerungsentwicklung. Vorgestellt auf der MAI-Konferenz „Demographische Entwicklung in Südbayern“ am 23.05.03.

Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung in Bayern 1956-2050
ab 1998 9. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung



Quelle: Raumordnungsprognose des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR), INKAR-Pro 2020, Bonn 2003. In: Koch 2003

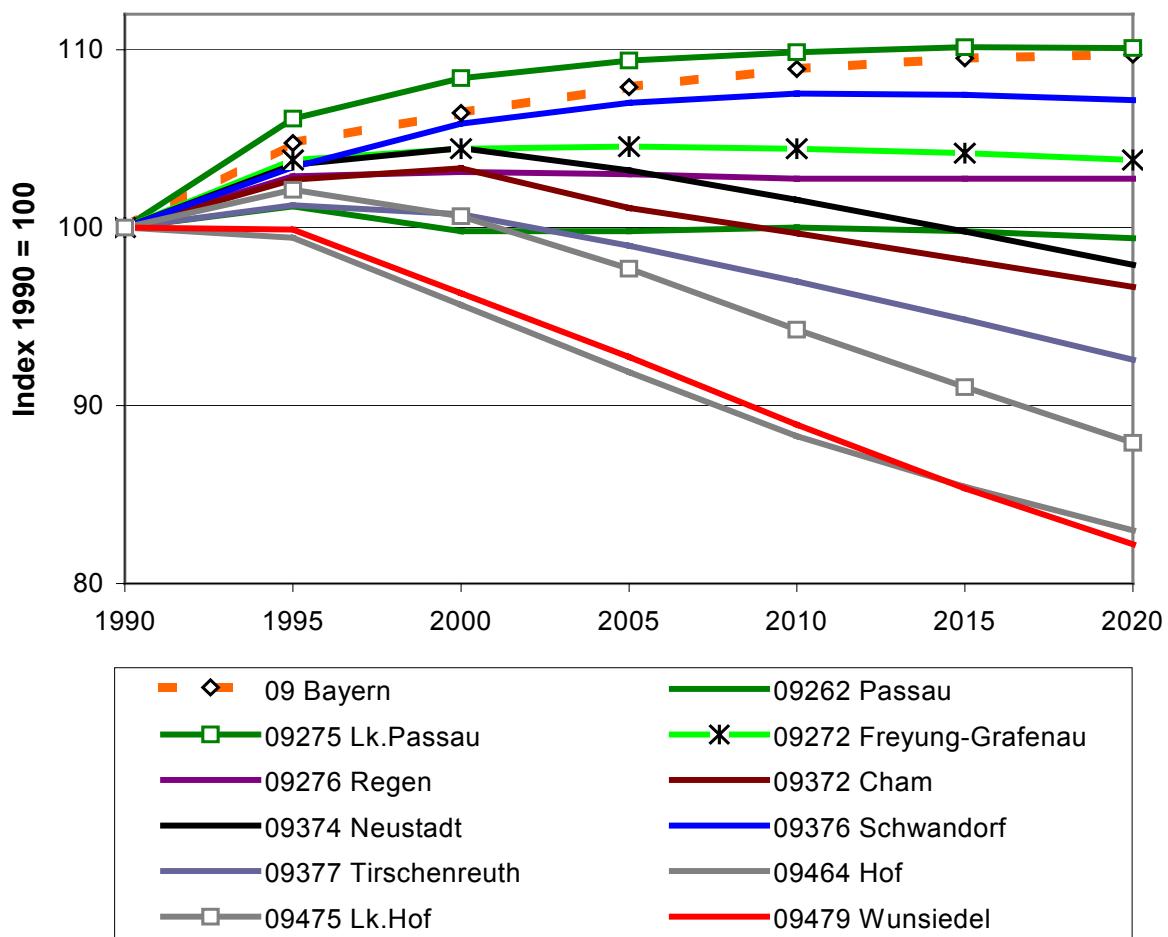
Die Bevölkerungsentwicklung in Bayern ist seit den 50er-Jahren durch einen ziemlich kontinuierlichen Anstieg gekennzeichnet. Ende der 90er-Jahre wird die Zwölf-Millionen-Grenze überschritten; nach den Prognosen wird erst ab ca. 2010 wieder mit einem markanten Abfall gerechnet, der dann aber ebenfalls relativ stetig ausfallen soll (die Differenzen der beiden Verläufe ergeben sich aus unterschiedlichen Annahmen über die Entwicklung der Wanderungsbilanz).

Abb. 2: Bevölkerungsbestand 1990 – 2020

Quelle: Raumordnungsprognose des BBR, INKAR-Pro 2020, Bonn 2003, eigene Berechnung

Betrachtet man die Bevölkerungsentwicklung für den Zeitraum von 1990 bis 2020 in den an der bayerischen Grenze zu Tschechien gelegenen Untersuchungsregionen (hier die Regierungsbezirke) im Vergleich zur Bundesrepublik und Bayern, so zeigen sich durchaus markante Abweichungen. Während für Niederbayern mit einem anhaltend positiven Trend gerechnet wird (für 2020 wird eine gegenüber 1990 um über 16 Prozentpunkte gewachsene Bevölkerung erwartet), bildet der Regierungsbezirk Oberfranken mit einem um 2000 einsetzenden deutlichen Rückgang (der allerdings von der Entwicklung in Ostdeutschland noch deutlich übertroffen wird) das Gegenstück.

Abb. 3: Bevölkerungsbestand 1990 – 2020



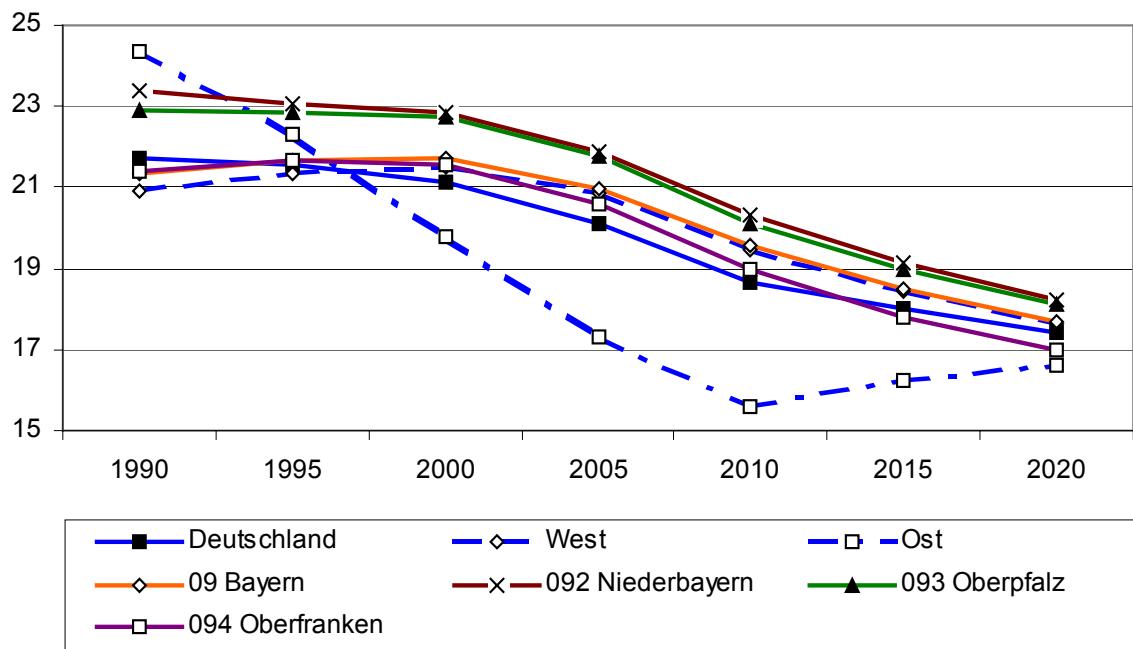
Quelle: Raumordnungsprognose des BBR, INKAR-Pro 2020, Bonn 2003, eigene Berechnung

Aufschlussreich ist eine weitere Differenzierung der Bevölkerungsentwicklung in der Grenzregion nach Landkreisen: Die problematischste Bevölkerungsentwicklung zeichnet sich hier für Wunsiedel sowie die Stadt und den Landkreis Hof ab. Die Indexwerte für 2020 (1990 = 100) liegen hier mit 82,2, 82,9 und 87,9 sogar noch deutlich unter den für Ostdeutschland (92,9) erwarteten; dabei setzte für die Stadt Hof und Wunsiedel die Abwärtsbewegung bereits in den 90er-Jahren ein, als alle anderen Landkreise noch Zuwächse zu verzeichnen hatten. „Spitzenreiter“ unter den Landkreisen an der Grenze sind Passau (2020: Index 110) und Schwandorf (2020: Index 107). Allerdings bleiben auch sie hinter den Werten der jeweiligen Regierungsbezirke Niederbayern (116) und Oberpfalz (108) zurück. Dies kann als weiteres Indiz dafür gewertet werden, dass die Entwicklung in den grenznäheren Bereichen ungünstiger verläuft.

Weitere wichtige Hinweise lassen sich gewinnen, wenn man die Bevölkerung nach Altersgruppen aufschlüsselt. Im Folgenden werden für den Zeitraum von 1990 bis 2020 die Trends für verschiedene Altersgruppen dargestellt: für die 0–19-Jährigen (das ist die Gruppe, aus der sich u.a. die Auszubildenden für das duale System rekrutieren), für die

20–59-Jährigen (hierzu gehört die weit überwiegende Zahl derer, die im Erwerbsleben stehen) und für diejenigen, die 60 Jahre und älter sind. In diesem Falle konnten die Berechnungen nur für die Regierungsbezirke vorgenommen werden; da die Tendenzen aber relativ gleichlaufend sind, kann davon ausgegangen werden, dass auch für kleinere Untersuchungseinheiten keine grundsätzlich abweichenden Trends zu verzeichnen sind.

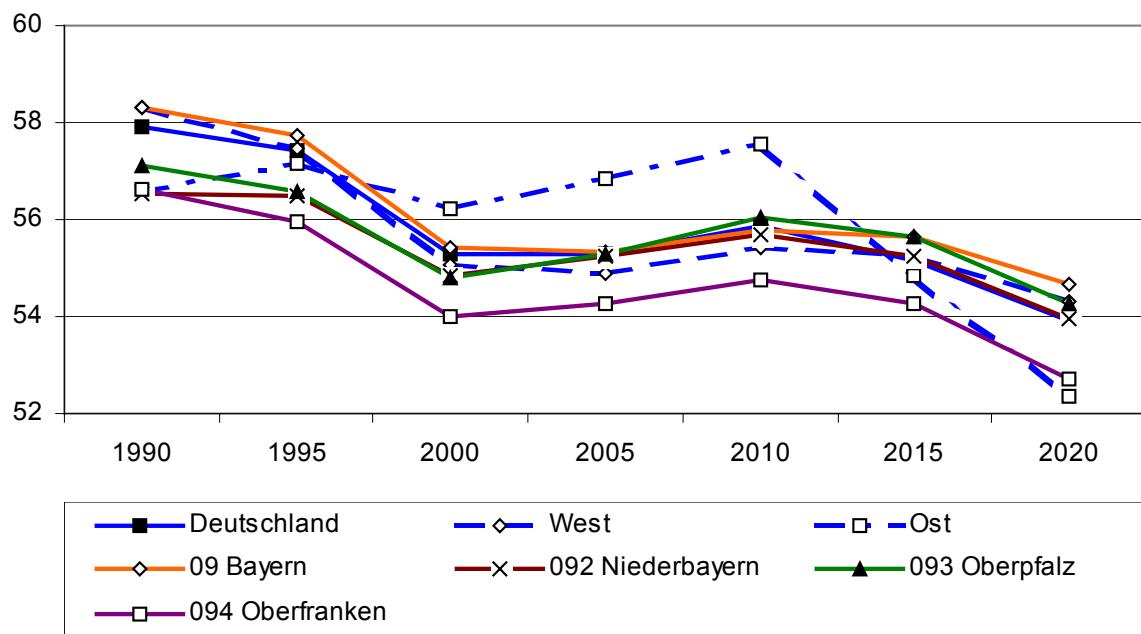
Abb. 4: %-Anteil der Altersgruppe 0-19-Jährige an der jeweiligen Gesamtbevölkerung



Bei der jüngsten Bevölkerungsgruppe liegen die Anteile in Niederbayern (1990: 23,4 %; 2020: 18,2 %) ebenso wie in der Oberpfalz (1990: 22,9%; 2020: 18,1 %) stets über den Werten für Deutschland (1990: 21,7 %; 2020: 17,4 %), sind aber auch höher als für Gesamtbayern (1990: 21,3 %; 2020: 17,7 %). In Oberfranken dagegen, wo man 1990 mit 21,4 % noch einen Wert knapp über dem bayerischen Durchschnitt verzeichnete, wird bis 2020 mit einem Rückgang auf 17 % gerechnet, womit man unter den Anteilen für Bayern und Deutschland insgesamt und nur noch knapp über demjenigen für Ostdeutschland liegen würde.²⁶

²⁶ Die extremen Abweichungen für Ostdeutschland sind vor allem Ergebnis der Tatsache, dass es hier – nachdem die Geburtenziffern in der DDR noch über denen der Bundesrepublik lagen – nach der Wende zu einem dramatischen Einbruch der Fertilität kam. Da sich neuerdings die Geburtenhäufigkeit dort der im übrigen Deutschland annähert, wird angenommen, dass sich auch die Anteile der Jüngeren mittelfristig entsprechend einpendeln.

Abb. 5: %-Anteil der Altersgruppe 20-59-jährige an der jeweiligen Gesamtbevölkerung

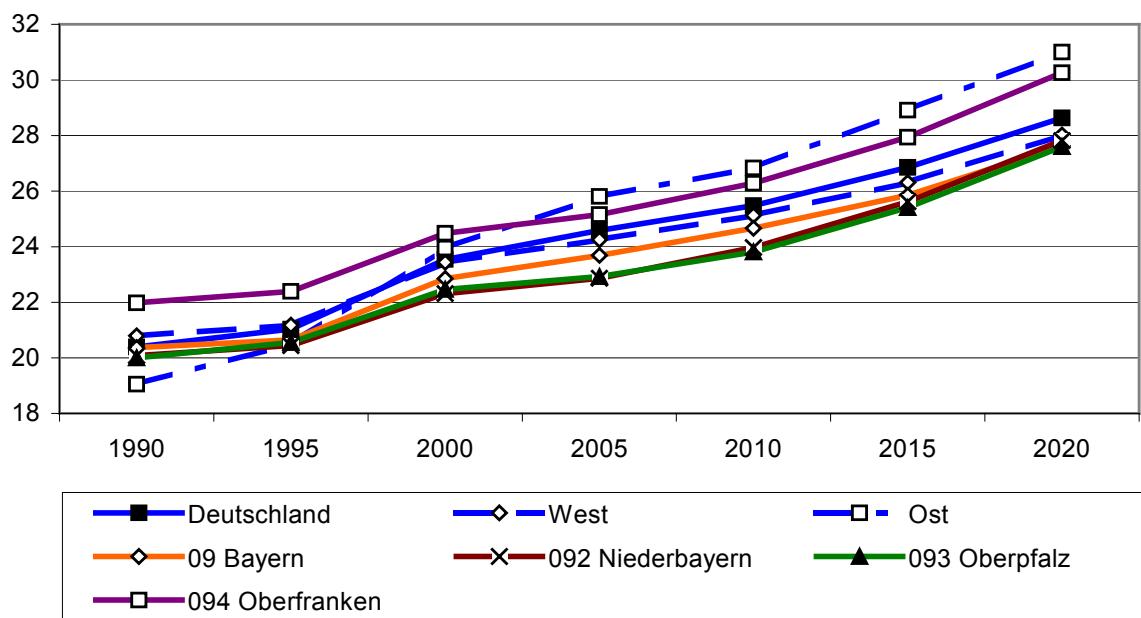


Bei den 20–59-Jährigen zeigt sich eine weitgehend einheitliche Entwicklungstendenz. Während der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe bis 2000 deutlich rückläufig war, wird danach bis 2010 mit einem leichten Wiederanstieg gerechnet, ehe ein erneuter deutlicher Rückgang einsetzt. Der Entwicklungstrend verläuft in Deutschland, in Bayern und in den einbezogenen Regierungsbezirken relativ einheitlich, mit der Besonderheit, dass die Werte für Oberfranken stets erkennbar unter denen der Vergleichsregionen liegen – was sich u.a. aus den Trends bei der nächsten Altersgruppe erklären lässt.²⁷

²⁷

Dass in den neuen Bundesländern zunächst noch ein deutlicher Anstieg des Anteils dieser Altersgruppe zu verzeichnen sein wird, ist Resultat der Tatsache, dass die ehemalige DDR im Vergleich zur Bundesrepublik eine relativ „junge“ Bevölkerung hatte, ein Effekt, der aus den in der vorigen Fußnote genannten Gründen aber bald seine Wirkung verlieren wird.

Abb. 6: %-Anteil der Altersgruppe „60 Jahre und älter“ an der jeweiligen Gesamtbevölkerung



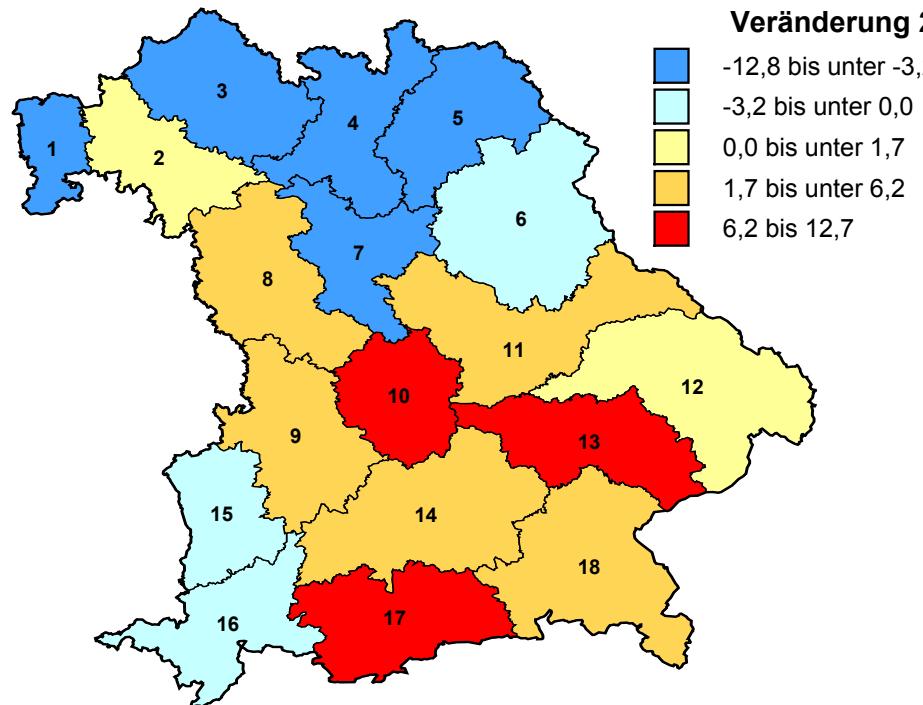
Bei der Gruppe derjenigen, die 60 Jahre und älter sind, gibt es eine völlig eindeutige und allen Untersuchungsregionen gemeinsame Tendenz: Ihr Anteil steigt schon bislang stetig und gegen die prognostizierte Fortsetzung und Verstärkung dieses Trends lassen sich kaum Argumente vorbringen. Zwischen Deutschland insgesamt, Westdeutschland und Bayern gibt es dabei keinerlei markante Unterschiede, auch das Ausgangs- und das Ziellniveau sind nahezu gleich. Was die Anteile der „Älteren“ betrifft, liegen sie in Niederbayern im Verlauf stets auf sehr ähnlicher Höhe wie in der Oberpfalz und unter den Vergleichswerten für Bayern und die Bundesrepublik insgesamt. Umgekehrt gilt für Oberfranken, dass man hier schon 1990 mit dem höchsten „Älteren-Anteil“ startet und diese Position bis 2020 – folgt man den Prognosen – noch weiter ausbauen wird.

In den folgenden Darstellungen wird für die Raumordnungsregionen in Bayern die zwischen 2000 und 2020 erwartete Entwicklung der Erwerbspersonen und der Arbeitsplätze gegenübergestellt. Auch hier bestätigt sich, dass bei den weiter im Norden gelegenen Grenzregionen (*Oberfranken-Ost* = 5; *Oberpfalz-Nord* = 6) ein deutlicher bis geringer Rückgang der Anzahl der **Erwerbspersonen** erwartet wird, während weiter südlich (*Regensburg* = 11, *Donau-Wald* = 12) mit einem Anstieg gerechnet werden kann. Auf der Seite der **Arbeitsplatzprognose** findet dieser Trend eine Entsprechung: hier werden in den Untersuchungsregionen Rückgänge nur im Nordosten (*Oberfranken-Ost*) erwartet.

Abb. 7: Erwerbspersonen- und Arbeitsplatzentwicklung

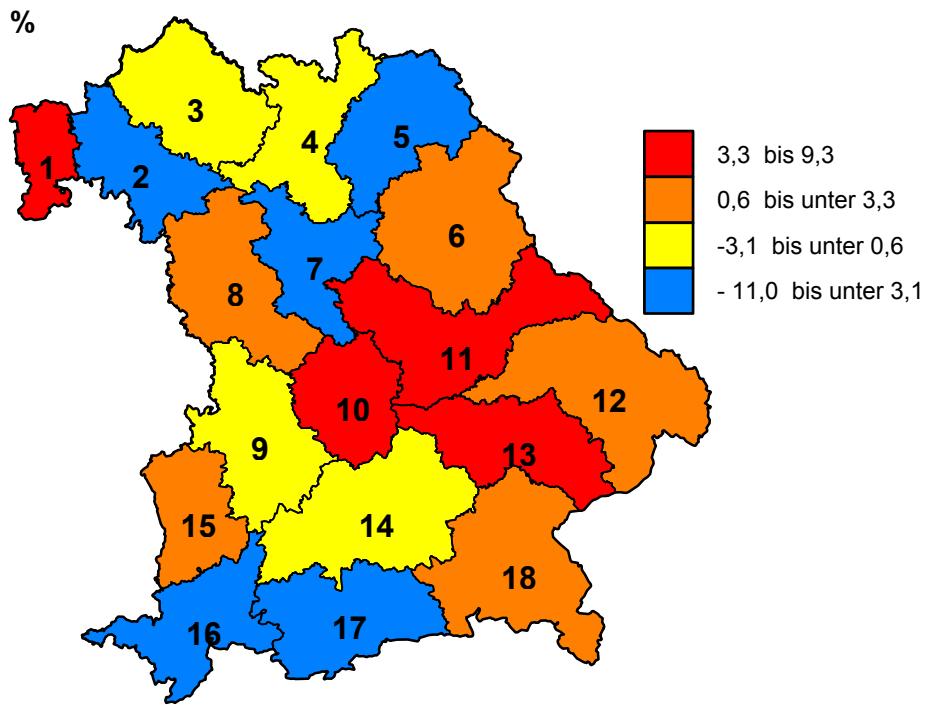
Erwerbspersonenentwicklung

Zu- oder Abnahme der Erwerbsfähigen (20-59)
in % in den Regionen von 2000 bis 2020



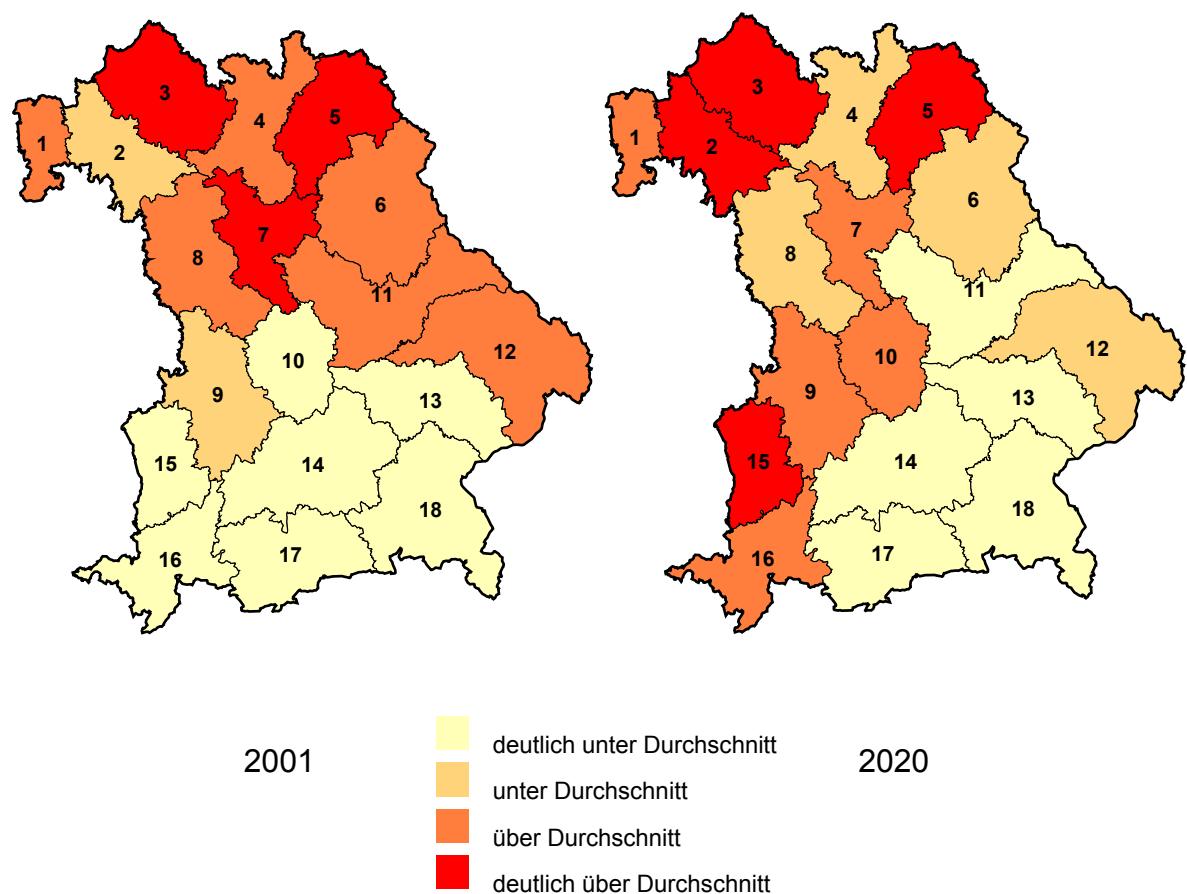
Arbeitsplatzentwicklung

Zu- oder Abnahme der Arbeitsplätze
in % in den Regionen von 1997 bis 2020



Bei der Entwicklung der **Arbeitslosigkeit** werden in der Grenzregion für die Raumordnungsregionen 6 (*Oberpfalz-Nord*), 11 (*Regensburg*) und 12 (*Donau-Wald*) positive Entwicklungen erwartet: Hier soll die Arbeitslosigkeit, die 2001 noch durchweg über dem Durchschnitt lag, auf unterdurchschnittliche, in der Region Regensburg sogar auf deutlich unterdurchschnittliche Werte sinken. Lediglich für die Region 5, *Oberfranken-Ost*, wird damit gerechnet, dass die heute schon besonders kritische Lage beim Beschäftigungsstand anhalten wird.

Abb. 8: Arbeitslosigkeit 2001 und 2020



Quelle: Koch 2003

Wie eingangs bereits gesagt, konnte es an dieser Stelle nicht um eine systematische Nutzung der INKAR-Pro-Daten für die Untersuchungsregionen gehen; es sollte vielmehr anhand einiger ausgewählter Auswertungen deutlich gemacht werden, dass hier eine durchaus hilfreiche Informationsquelle zur Verfügung steht. Entsprechende Vorsicht ist bei der Bewertung der Ergebnisse angezeigt. Festgehalten werden kann aber immerhin, dass sie mit den anderen im Projekt erhobenen Befunden und den dort ausgewerteten Daten im Einklang zu stehen scheinen: Auch bei der Bevölkerungsentwicklung ist „Grenznähe“ offenbar eher ein dämpfender Faktor und auch hier schlagen die besonders problematischen wirtschaftlichen Tendenzen in Oberfranken und speziell in

den Räumen Hof und Wunsiedel sich in einer überdurchschnittlich negativen Bevölkerungsentwicklung und einer überproportionalen Zunahme des Anteils älterer Menschen nieder. Eine differenziertere kleinräumige Auswertung (z.B. auf der Kreisebene) nach zusätzlichen Merkmalen (hier ließe sich auch die Geburtenentwicklung und die Lebenserwartung einbeziehen) wäre zweifellos aufschlussreich. Interessant könnte beispielsweise auch die vergleichende Betrachtung von Entwicklungen etwa in grenzfernen und grenznahen Kreisen in Bayern mit derzeit ähnlicher Wirtschaftsstruktur sein. Viele weitere Auswertungsschritte ließen sich denken, nicht zuletzt auch die Verknüpfung mit anderen regionalisierbaren Datensätzen.²⁸

3. Besonderheiten von Betrieben in der bayerischen Grenzregion zu Tschechien – Zusammengefasste Erkenntnisse einer Zusatzanalyse auf Basis des IAB-Betriebspanels 2002

Wie bereits oben erläutert, wurde mit Hilfe einer Sonderauswertung des sog. Betriebspanels – einer regelmäßig wiederholten repräsentativen Unternehmensbefragung – Hinweisen auf charakteristische Unterschiede von Betrieben in der bayerischen Grenzregion nachgegangen, um ggf. mögliche Besonderheiten herauszuarbeiten. Dazu wurde ein entsprechender Auftrag an INIFES Augsburg erteilt.²⁹ Ziel war es vor allem, Licht in die zwar generell thematisierte und auch in unseren empirischen Erhebungen deutlich erkennbare, jedoch bislang nur unzureichend analysierte³⁰ unterschiedliche Situation der Unternehmen in der Grenzregion – auch im Vergleich zu größeren Aggregaten (Bayern, Westdeutschland) – zu bringen.

Als Hintergrund für unsere Befunde zur Lage der Unternehmen in den Grenzregionen sollen im Folgenden zusammenfassend einige Ergebnisse dieser Analyse vorgestellt werden.

²⁸ Vorstellbar wäre beispielsweise eine integrierte Interpretation der INKAR-Pro-Ergebnisse und der Daten eines (möglichst vorher für die Grenzregionen weiter aufgestockten) Betriebspanels.

²⁹ INIFES verfügt über umfangreiche Erfahrungen bei Arbeiten mit dem Betriebspanel, kooperiert eng mit den durchführenden Instituten (Infratest im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) und hat das umfassende Code-Buch zum Betriebspanel herausgegeben. INIFES hat auch unmittelbaren Zugang zu den Daten und kann daher direkt Auswertungen aus dem Betriebspanel durchführen. Andere Einrichtungen wie das ISF sind dagegen darauf verwiesen, Auswertungswünsche über eine so genannte Schalterstelle ans IAB heran zu tragen, ein Verfahren, das aufwendig und nicht sehr flexibel ist, vor allem aber erheblicher Vorlaufzeiten bedarf. Die Analyse der Kollegen vom INIFES Stadtbergen findet sich im Anhang zu diesem Bericht. Dort wird auch im Einzelnen auf die Zusammensetzung des Betriebspanels sowie methodische und auswertungstechnische Aspekte eingegangen, die bei der Nutzung der Ergebnisse zu berücksichtigen sind.

³⁰ Dies gilt nicht nur für den konstatierten Mangel an detaillierteren arbeitsmarktpolitischen Regionalanalysen (Berger 2001).

Für die Auswertung wurden insgesamt drei unterschiedliche Operationalisierungen der „bayerischen Grenzregion“ vorgenommen. Als Grenzgebiete zur Tschechischen Republik wurden definiert:

- einmal die Regierungsbezirke Oberfranken, Oberpfalz und Niederbayern, hier gab es insgesamt 382 *Betriebe* (weiteste Definition A),
- zum anderen die Arbeitsamtsbezirke Hof, Weiden, Schwandorf, Deggendorf und Passau mit 168 *Betrieben* (mittlere Definition B)
- und schließlich die unmittelbar an Tschechien angrenzenden Landkreise Hof, Wunsiedel, Tirschenreuth, Neustadt a.d.W., Schwandorf, Cham, Regen, Freyung-Grafenau und Passau, die 88 *Betriebe* aufweisen (enge Definition C).

Sie wurden jeweils zu den Raumeinheiten Grenzregierungsbezirke, Grenzarbeitsamtsbezirke und Grenzlandkreise zusammengefasst und miteinander verglichen bzw. den Ergebnissen für Gesamtbayern und Westdeutschland gegenübergestellt.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass diese Raumeinheiten jeweils eine Teilmenge der nächstgrößeren Raumeinheit darstellen. Die Grenzlandkreise bilden jeweils einen entlang der tschechischen Grenze gelegenen schmalen Gebietsstreifen der Grenzarbeitsamtsbezirke (und damit auch der Grenzregierungsbezirke), während die Grenzarbeitsamtsbezirke einen östlich gelegenen Streifen des Gesamtgebietes der Grenzregierungsbezirke verkörpern. Die Grenzregierungsbezirke wiederum umfassen einen breiten östlichen Gebietsstreifen Bayerns. Dies bedeutet, dass die Nähe der Betriebe zur tschechischen Grenze in den Grenzlandkreisen durchschnittlich deutlich größer ist als die der Betriebe in den Arbeitsamtsbezirken, und in gleicher Weise die der Unternehmen in den Grenzarbeitsamtsbezirken wiederum gegenüber den in den Grenzregierungsbezirken gelegenen Betriebsstandorten; je nachdem, auf welche Raumeinheit man sich bezieht, könnte man daher auch von (durchschnittlich) grenznäher und grenzferner gelegenen Betrieben sprechen.

Vorauszuschicken ist ferner, dass von den insgesamt 1.222 vom Panel erfassten bayerischen Betrieben 293 dem *Verarbeitenden Gewerbe* angehören. Dabei verteilten sich die in den bayerischen Grenzregionen gelegenen Betriebe dieses Sektors folgendermaßen:

- 102 in den Grenzregierungsbezirken,
- 41 in den Grenzarbeitsamtsbezirken und
- 25 in den Grenzlandkreisen.

Die weitere Ausdifferenzierung des Verarbeitenden Gewerbes auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke oder gar der Landkreise ergibt (vgl. auch die entsprechenden Hinweise

im INIFES-Bericht) keinen Sinn. Auch in den Grenzlandkreisen liegt man mit einer Besetzungszahl von 88 schon an der Grenze, unterhalb derer in den Berichten zum Betriebspanel Ergebnisse nicht mehr ausgewiesen oder interpretiert werden. Wollte man also einigermaßen zuverlässige Ergebnisse auch für diese kleineren Einheiten oder für bestimmte Betriebsgruppen gewinnen, wäre es notwendig und u.E. uneingeschränkt sinnvoll, die Betriebszahlen im Panel regional gesondert weiter entsprechend aufzustocken.³¹ Die vorgelegte differenzierte Analyse liefert aber, gerade weil es möglich ist, sie mit den Ergebnissen der anderen Untersuchungsschritte im Rahmen des Projekts rückzuvermitteln, doch einige wichtige Hinweise auf die spezifische Situation der Unternehmen in der bayerischen Grenzregion.

Der Stellenwert von Kleinbetrieben in den grenznahen Arbeitsamtsbezirken und in den Grenzlandkreisen scheint im Verhältnis zu Gesamtbayern und insbesondere zu Westdeutschland ein wenig größer zu sein. Deutliche Besonderheiten zeigten sich allerdings bereits darin, welche **Beschäftigungs- und Umsatzentwicklung für 2002** erwartet wurde: So rechneten in den Grenzlandkreisen doch deutlich mehr Betriebe mit einer fallenden Beschäftigung und vor allem einem sinkenden Geschäftsvolumen (14 % bzw. 44 %) als in Bayern (12 % bzw. 33 %) oder in den Grenzregierungsbezirken (9% bzw. 32 %).

Besonderes Interesse galt bei den Diskussionen in den Projektworkshops und in den Sitzungen des projektbegleitenden Beirats der Frage nach der **Tarifbindung und dem Vorhandensein eines Betriebsrats** in den Unternehmen der Grenzregion. Während in allen bayerischen Raumeinheiten praktisch die Hälfte der Betriebe ohne Tarifbindung ist (zwischen 49 % und 51 %), weichen davon lediglich die Grenzlandkreise mit 54 % merklich nach oben ab. Der Anteil der Betriebe des *Verarbeitenden Gewerbes* ohne tarifvertragliche Bindung ist allerdings in den Grenzregierungsbezirken mit 58 % gegenüber Gesamtbayern (52 %) bzw. Westdeutschland (51 %) deutlich höher. Besonders auffallend ist jedoch, dass von den *tarifgebundenen* Betrieben in den Grenzlandkreisen ein weit überdurchschnittlicher Anteil – zweimal so viel wie in den Grenzarbeitsamtsbezirken und sogar dreimal so viel wie in den Grenzregierungsbezirken – einen Haustarifvertrag hat. Dieses „erstaunliche“ Ergebnis (Kistler u.a. 2003, S. 10) wäre genauer zu prüfen. Eine Erklärung könnte vielleicht darin zu suchen sein, dass uns über zahlreiche Ankündigungen und Versuche von Unternehmen in den Grenzgebieten berichtet worden war, aus der Flächentarifbindung auszuscheren, dass von diesen aber doch durch gewerkschaftliche Anstrengungen einige immerhin zum Abschluss von Haus- und Fir-

³¹ Entsprechende Aufstockungen sind jederzeit möglich, wenn die durchführenden Institutionen von der Notwendigkeit überzeugt und vor allem die erforderlichen Zusatzmittel mobilisiert werden können. Die vorliegende Sonderauswertung konnte überhaupt nur durchgeführt werden, weil das Land Bayern, wie mittlerweile die meisten anderen Bundesländer auch, seinerseits bereits eine Aufstockung der Stichprobe für Bayern finanziert hat.

mentarifen veranlasst werden konnten, eine Erklärung, die freilich noch der genaueren Analyse bedürfte.

Während das Ergebnis hinsichtlich des Anteils der tarifungebundenen Betriebe, die sich an Tarifen zumindest *orientieren*, in den grenznahen Raumeinheiten nicht sehr eindeutig ausfällt, ergibt die Betrachtung der Bezahlung *über Tarif* ein klares Resultat: Die näher an der Grenze gelegenen Betriebe zahlen deutlich seltener über Tarif³² und auch der Prozentsatz der durchschnittlichen übertariflichen Bezahlung selbst liegt mit 9 % in den Grenzlandkreisen im Verhältnis zu dem in Gesamtbayern (12 %) und Westdeutschland (11 %) erkennbar niedriger. Dementsprechend ist auch die Bruttolohn- und Gehaltssumme der Betriebe in den Grenzlandkreisen etwas geringer als in den Grenzregierungsbezirken und Gesamtbayern (und zwar um 2,3 % bzw. 5,5 %).

In diesem Zusammenhang interessiert natürlich auch die Antwort auf die Frage, wie hoch der Anteil der betriebsratslosen Betriebe in der Grenzregion ist. Hier fällt auf, dass in den grenznahen Arbeitsamtsbezirken und in den Grenzlandkreisen mehr Betriebe das Vorhandensein eines Betriebsrates bejahen als etwa in den Grenzregierungsbezirken oder in Gesamtbayern, nämlich 17 % bzw. 15 % gegenüber 10 % bzw. 11 %. Dieser Befund überrascht (sofern er nicht den geringen Besetzungszahlen geschuldet ist), und zwar umso mehr, als die Vertreter der IG-Metall-Verwaltungsstellen auf den hohen Anteil betriebsratsloser Betriebe in den unmittelbaren Grenzgebieten hingewiesen hatten. Eine Erklärung könnte in einem Sachverhalt liegen, der uns in der Empirie häufiger begegnet ist: In den grenznah gelegenen Regionen fällt die Anzahl der Betriebe mit Betriebsräten, die keiner Gewerkschaft angehören, allenfalls deren Hilfestellung in Anspruch nehmen, höher aus als üblich. Diesem Befund wäre nachzugehen, um herauszufinden, inwieweit dies tatsächlich zutrifft und welche Begründung es dafür gibt (z.B. aufgrund von Besonderheiten der Branchen- und Betriebsgrößenstruktur). Dabei bleibt freilich festzuhalten, dass auch von den im Betriebspanel erfassten Betrieben der Grenzlandkreise und der grenznahen Arbeitsamtsbezirke immerhin vier Fünftel bzw. fünf Sechstel ohne Betriebsrat sind.

Auffällig ist ferner, dass im Verarbeitenden Gewerbe 12 % aller westdeutschen Betriebe angeben, einen Betriebsrat installiert zu haben, gegenüber nur 9 % in den Grenzregierungsbezirken und 8 % in Gesamtbayern. Zu überprüfen wäre, ob es dafür plausible Erklärungsmuster gibt.

Auch in **personalpolitischer Hinsicht** lassen sich einige Spezifika erkennen. So ist tendenziell die durchschnittliche Anzahl von Angestellten/Beamten mit qualifizierten Tätigkeiten in den näher an der Grenze gelegenen Betrieben etwas geringer als auf der

³² In den Arbeitsamtsbezirken und Landkreisen sind dies 25 % bzw. 29 % gegenüber 39 % in den Regierungsbezirken und 43 % in Gesamtbayern.

Ebene der Grenzregierungsbezirke oder Gesamtbayerns; in den Landkreisen waren dies 4 und in den Arbeitsamtsbezirken 5 gegenüber jeweils 6 in den Regierungsbezirken bzw. Gesamtbayern.

Deutlicher fällt der Unterschied beim Einsatz von Teilzeitbeschäftigten und befristet Beschäftigten aus, der Anteil der Betriebe mit diesen Arbeitskräftegruppen liegt erkennbar über dem bayerischen Durchschnitt.³³ Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Beschäftigung von Arbeitskräften, die 50 Jahre und älter sind: So ist die Zahl der Betriebe, die keine dieser älteren ArbeitnehmerInnen beschäftigen, in den grenznahen Arbeitsamtsbezirken (53 %) und Landkreisen (49 %) überdurchschnittlich hoch (gegenüber Gesamtbayern mit 40 %). Dort aber, wo Ältere eingesetzt sind, wird auch die Altersteilzeit in den Grenzlandkreisen und Grenzarbeitsamtsbezirken (mit 25 % bzw. 24 %) deutlich stärker genutzt als in den Grenzregierungsbezirken (15 %) und in Gesamtbayern (14 %). Diese Ergebnisse verweisen darauf, dass es bei Unternehmen in den grenznahen Räumen spezifische personalpolitische Orientierungen gibt. Damit korrespondiert der Befund, dass Ältere in den grenznahen Räumen auch bei der Rekrutierung stärker als sonst in Bayern diskriminiert werden, da überdurchschnittlich viele Betriebe grundsätzlich und ausdrücklich keine Bewerber über 50 einstellen (in den Grenzregierungsbezirken 26 % und in den Landkreisen 20 % gegenüber 16 % in Bayern).

Allerdings zeigte sich auch, dass der Anteil der Betriebe, die Neueinstellungen durchführen, ebenso wie die Quote derjenigen mit generellem Personalbedarf in allen grenznahen Raumeinheiten etwas geringer ausfällt als in Gesamtbayern bzw. im Durchschnitt Westdeutschlands (vgl. die Darstellungen 22 und 23 der INIFES-Analyse im Anhang). Dementsprechend nimmt auch der Anteil der Betriebe mit sofortigem Einstellungsbedarf umso mehr ab, je näher diese zur Grenze gelegen sind. Er beträgt 2 % in den Grenzlandkreisen und 3 % in den Arbeitsamtsbezirken gegenüber 7 % in den Regierungsbezirken und 8 % in Gesamtbayern. Darüber hinaus ist in den unmittelbar grenznahen Regionen (Arbeitsamtsbezirke 46 %, Landkreise 41 %) auch ein deutlich größerer Teil der Betriebe nicht ausbildungsberechtigt als etwa in den Grenzregierungsbezirken (34 %).

Insgesamt bestätigen diese Zahlen, so vorsichtig sie auch zu bewerten sind, durchaus den aus den empirischen Erhebungen gewonnenen Eindruck, dass – trotz vielfältiger politischer und überbetrieblicher Anstrengungen zur Schaffung von Ausbildungsstätten, zur Förderung von Ansiedlungsräumen und zur Bereitstellung von Qualifizierungs- und Beratungsangeboten – in der Grenzregion doch in vielfacher Hinsicht und regional un-

³³ So haben von den Betrieben in den Landkreisen und in den Arbeitsamtsbezirken 74 % bzw. 73 % Teilzeitbeschäftigte sowie 19 % bzw. 22 % befristet Beschäftigte eingesetzt, während in den Regierungsbezirken und in Gesamtbayern lediglich 71 % bzw. 68 % der Betriebe Teilzeitkräfte und 17 % bzw. 12 % befristet eingestellte Kräfte beschäftigen.

terschiedlich noch strukturelle Defizite bestehen, wie dies auch in den bereits erwähnten makroökonomischen Schätzungen der Ausstattung der bayerischen Regionen mit Potenzialfaktoren vor einigen Jahren generell konstatiert worden ist (vgl. Alecke u.a. 2001).

Gewisse Defizite bei der Ausstattung der Betriebe scheinen auch darin zum Ausdruck zu kommen, dass in den Grenzlandkreisen und grenznahen Arbeitsamtsbezirken offenbar erkennbar weniger Betriebe **Investitionen** für 2002 geplant hatten (26 % bzw. 31 %) als im bayerischen (34 %) und westdeutschen Durchschnitt (37 %). Umgekehrt sahen auch immer weniger Betriebe ihre Anlagen auf dem neuesten technischen Stand, „je näher sie an der tschechischen Grenze liegen“ (Kistler u.a. 2003, S. 10 im Anhang), nämlich in den Grenzlandkreisen 10 % und in den Arbeitsamtsbezirken 17 %, gegenüber 21 % in den Regierungsbezirken und 23 % in Bayern. Was nun die in diesem Kontext nicht uninteressante Frage nach der **Inanspruchnahme von öffentlichen Zuschüssen** für Investitions- und Sachmittel betrifft, so sind die Zahlen hinsichtlich der einzelnen Förderprogramme so gering, dass sie keine schlüssige Interpretation zulassen. Einen kleinen Hinweis liefern könnte aber doch das Ergebnis hinsichtlich der Betriebe, die keine der Fördermöglichkeiten in Anspruch genommen haben: Denn der Anteil dieser Betriebe ist in den Grenzregionen noch höher als im bayerischen Durchschnitt ohnedies, generell beläuft er sich auf zwischen 95 und 98 % aller erfassten Betriebe, was auch ein bezeichnendes Licht auf die mit großem Engagement geführte Debatte über die vermeintlichen gravierenden Nachteile wirft, die sich für Unternehmen und Regionen aus den absehbaren Veränderungen in der Förderlandschaft ergeben sollen.

Nicht unwichtig in diesem Zusammenhang ist einerseits der Hinweis, dass offensichtlich in den grenznahen Landkreisen ebenso wie in den Arbeitsamtsbezirken und den Regierungsbezirken der **Anteil älterer Betriebe** größer ist als in Bayern und Westdeutschland. So sind in den Grenzlandkreisen 75 % der Betriebe bereits vor 1990 gegründet worden. Aus der Tatsache, dass rund ein Drittel der bayerischen bzw. westdeutschen Betriebe nach 1990 gegründet worden ist, in den Grenzlandkreisen aber nur ein Viertel, schließen Kistler u.a., dass die Neugründungswelle im Zuge der deutschen Wiedervereinigung möglicherweise über die ehemaligen Grenzlandgebiete „hinweggegangen“ sei, was auch für die im Rahmen der EU-Osterweiterung bereits erfolgten Neugründungen in Richtung Tschechien gelten könnte. Andererseits kann der Befund auch als ein Hinweis darauf angesehen werden, dass es in den Grenzregionen entweder nur in unterproportionalem Umfang potenzielle Unternehmensgründer gibt oder diese dort keine besonders günstigen Startvoraussetzungen vorzufinden glauben, beides allerdings Hypothesen, die dringend einer weiteren Untermauerung bedürften, bevor sie zum Anlass für entsprechende Schlussfolgerungen genommen werden. Schließlich könnte hier auch die Häufigkeit der **Kammerzugehörigkeit** der Betriebe von Interesse sein, spielen die Kammern doch eine essenzielle Rolle als Impulsgeber und Multiplikator für

die Inangriffnahme investiver Aktivitäten ebenso wie für die Inanspruchnahme von Fördermöglichkeiten. Festhalten lässt sich jedenfalls, dass weniger Betriebe in den grenznahen Arbeitsamtsbezirken (57 %, Landkreise 62 %) Mitglied in der Handwerkskammer, der Industrie- und Handelskammer oder einer anderen Kammer sind als etwa in den Grenzregierungsbezirken (72 %) oder Gesamtbayern (75 %).

Zum Abschluss dieser Zusammenfassung von Erkenntnissen aus der Zusatzanalyse ist u.E. dreierlei festzuhalten:

Zunächst ist zu wiederholen, dass aufgrund der begrenzten Besetzungszahlen nur eine vorsichtige Interpretation der regionalen Differenzierung der Paneldaten erlaubt ist. Dennoch denken wir, dass die Auswertung in Verbindung mit den Ergebnissen der qualitativen Recherchen als Interpretationshintergrund wichtige Hinweise darauf ergeben hat, dass die Situation der Betriebe in den Grenzregionen – und damit auch die Handlungsbedingungen der Betriebsräte und der von ihnen vertretenen Belegschaften – sich in vielen Punkten vom Durchschnitt der Betriebe in Bayern unterscheidet und auch innerhalb der Grenzregionen selbst Unterschiede bestehen, was zum Gegenstand und Ansatzpunkt von regional fokussierten Aktivitäten gemacht werden müsste. Gerade deshalb wäre es schließlich auch sinnvoll, solche Analysen auf eine zahlenmäßig breitere Basis zu stellen, um so den regionalen Akteuren auf allen Ebenen angesichts des erweiterungsbedingten Handlungsbedarfs zuverlässigere Informationen und Orientierungspunkte an die Hand zu geben.

4. EU-Osterweiterung, Problemlagen und Risiken in der Grenzregion

Allenthalben ist die Rede davon, dass viele der betroffenen Länder oder Regionen Europas bzw. deren Volkswirtschaften auf beiden Seiten der europäischen Beitrittsgrenze ein halbes Jahr vor dem Beitrittsdatum nicht oder nicht genügend auf die Erweiterung vorbereitet seien, Befürchtungen, die sich sowohl in der Tages-³⁴ als auch in der Fachpresse³⁵ finden. Wie sieht dies speziell für die ostbayerisch-tschechische Grenzregion aus?

Legt man die Ergebnisse der Sonderauswertung des Betriebspanels zu Grunde, so verweisen einige Indikatoren auf gewisse strukturell für Unternehmen in der Grenzregion nachteilige Aspekte. Derartige Handikaps werden großteils auch in den Feststellungen und Forderungen regionalpolitischer Initiativen und landespolitischer Programmatiken

³⁴ So sieht dies z.B. für Deutschland der Porsche-Vorstandschef (SZ vom 15.9.2003, S. 22) ebenso wie ein Kommentar in der Frankfurter Rundschau für Polen (Roser 2003).

³⁵ Vgl. die Einschätzungen im Handelsblatt vom 24.9.2003, S. 2.

zumindest für Teile der ostbayerischen Wirtschaft hervorgehoben.³⁶ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Problemlagen in der Grenzregion im Hinblick auf die bevorstehende EU-Osterweiterung bei unseren Gesprächspartnern im Vordergrund standen, welche Defizite also seitens der Unternehmen gesehen werden und wie sich diese auf den Erweiterungsschritt vorbereiteten.

4.1 Zur Lage von Unternehmen in der Grenzregion: Kaum Vorbereitungen auf die EU-Osterweiterung

(1) Um mit der Antwort auf den letzten Teil der Frage zu beginnen: In der **ostbayerischen Region** sehen sich offensichtlich nur wenige der Unternehmen, zu denen wir im Rahmen der Empirie Informationen erhielten, veranlasst, wegen ihrer geografischen Lage besondere Vorkehrungen zu ergreifen und gezielte Vorbereitungen für den EU-Beitritt Tschechiens und der anderen MOEL zu treffen. Gerade bei den von uns befragten bayerischen Mutterunternehmen tschechischer Standorte finden sich keinerlei Hinweise darauf, dass spezielle Maßnahmen erwogen oder auch nur Überlegungen anlässlich der EU-Osterweiterung angestellt würden. Vielmehr scheinen bereits die Grenzöffnung vor mehr als zehn Jahren und die strategisch wichtige räumliche Nähe Anlass genug gewesen zu sein, dass zahlreiche bayerische Unternehmen schon seit längerem Vertriebsstätten und Handelsniederlassungen gegründet und produktionsbezogene Verlagerungen zu sowie Kooperationen mit tschechischen Niederlassungen durchgeführt haben. Insbesondere viele der in der Untersuchung im Vordergrund stehenden Unternehmen der Metallindustrie und Kfz-Zulieferindustrie haben in Tschechien und in anderen MOEL bereits eigene Standorte gegründet oder Joint Ventures gebildet, u.a. um so die Gesamtproduktion unter Kostengesichtspunkten (Stichwort: Mischkalkulation) zu optimieren. Dabei wurde häufig auch zwischen den deutschen Standorten und den tschechischen Ablegern eine Aufteilung in High-Tech-Prozesse hier und Low-Tech-Produktionen im Nachbarland bzw. in Entwicklungs- und Endfertigungsprozesse komplexerer Produkte hier und Vorfertigung bzw. Kompletttherstellung und Montage von Einfachprodukten (Stichwort: Verlängerte Werkbänke) dort vorgenommen.

Auf Grund der Erhebungen in den Betrieben drängt sich der Eindruck auf, in den Unternehmen herrsche die Sichtweise vor, dass die dramatischen Veränderungen längst aufgrund der Grenzöffnung vor über zehn Jahren eingetreten sind; das, was jetzt mit dem Beitritt in die EU noch kommt, dürfte dann – zumindest für Unternehmen, die bereits Geschäftsbeziehungen zu Tschechien aufgebaut haben – eher „business as usual“ sein. In dieser Einschätzung wurden wir auch in den Gesprächen mit Verbandsvertretern

³⁶ Vgl. etwa bei Berger 2001, Alecke u.a 2001, Bayer. Staatskanzlei 2003.

bestätigt.³⁷ Ein Experte charakterisierte dies so: „Die Osterweiterung ist gegenwärtig weder im Bewusstsein der Bevölkerung noch dem der Betriebe bereits tief verankert, geschweige denn für letztere handlungsleitend geworden, was insbesondere für jene Unternehmen gilt, die noch keine Produktions- und Lieferverbindungen zu tschechischen Standorten haben.“ Allerdings ist zu vermuten, dass sich die Situation bei Unternehmen in unmittelbarer Grenznähe, von denen wir keine einbeziehen konnten – vor allem bei solchen aus dem KMU-Bereich und aus Branchen mit Dienstleistungscharakter – zum Teil etwas anders darstellen dürfte.

So gab es auch, insbesondere von der Seite der Kammern, Hinweise darauf, dass sich – sieht man einmal von den Unternehmen ab, die bereits Geschäftsbeziehungen zu Tschechien aufgebaut haben – erst in jüngster Zeit mehr Unternehmen verstärkt mit der Frage befassen, welche Chancen und Risiken durch die Osterweiterung auf sie zukommen, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, um solche Chancen wahrzunehmen, und welche Möglichkeiten es gibt, sich darauf gezielt vorzubereiten, nachdem diese Thematik lange beiseite geschoben worden war. Diese Informationsaktivitäten erfolgen vor allem im Rahmen zweier Projektstränge, die von den diesbezüglich miteinander kooperierenden Industrie- und Handels- sowie Handwerkskammern in der Grenzregion forcierter wurden.

Zum einen konzentrieren sich deren Bemühungen seit etwa 1998 auf Aktivitäten im Rahmen der ARGE 28, einer Arbeitsgemeinschaft der 28 entlang der Grenzen zu den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern gelegenen Wirtschaftskammern, inkl. der Kammern aus den neuen Bundesländern, aus Österreich, aus Italien und Griechenland³⁸ (siehe dazu auch Abschnitt III.3). In die gleiche Richtung gehen zum anderen Anstrengungen im Rahmen des Ende 2001 aufgelegten sog. Ertüchtigungsprogramms Ostbayern, das von der bayerischen Regierung gefördert wird.³⁹ Insgesamt geht es dabei vor allem um vielfältige, z.T. mit EU-Geldern und bayerischen bzw. anderen Mitteln geförderte Aktivitäten und Initiativen zur Unterstützung von KMU in den Grenzregionen und zur Nutzung der Osterweiterungschancen. Die Palette umfasst dabei die Einrichtung und Vermittlung ausländischer Kontaktbüros – inkl. des Angebots von Markterschließungspaketen für Tschechien, Polen und Ungarn –, Messe Gemeinschaftsbeteiligungen, Trainingskurse für Führungskräfte in interkultureller Kompetenz für Tschechien, Fitnessprogramme für kleinere und mittelständische Unternehmen und reicht bis zur Förderung der Bereitschaft, mit kooperationsinteressierten Unternehmern

³⁷ Ähnlich scheinen dies auch Verbands- und Firmenvertreter in der ostdeutschen Grenzregion zu Polen zu sehen, für die „ein Großteil der Erweiterung längst gelaufen ist“ – vgl. Süddeutsche Zeitung vom 29.7.2003, S. 21.

³⁸ Nähere Informationen finden sich über das Internet-Portal der ARGE 28, <http://www.arge28.de>

³⁹ Vgl. zu den Zielen, Fördermaßnahmen etc. des von 2002–2005 laufenden Förderprogramms z.B. Bayrische Staatskanzlei 2003, S. 32 f.

weitere Kontakte zu tschechischen Kooperationspartnern herzustellen und zu begleiten. Ziel ist es insbesondere, Informationen an die Betriebe zu vermitteln, sie zu beraten, Länderleitfäden bereitzustellen und schließlich Betriebe zu professionalisieren („fit zu machen“), weil viele bislang nicht in der Lage sind, die an sich vorhandenen bzw. sich durch die Osterweiterung eröffnenden Marktpotenziale zu nutzen. Es geht also darum, die Anpassungskapazitäten der Betriebe an die neuen Anforderungen zu verbessern. Die ins Auge gefassten Maßnahmen sind u.a. auch qualifikationsorientiert, wobei die Adressaten hauptsächlich Inhaber und Managementvertreter sind. Die Qualifizierung kann aber auch bis in den Arbeitnehmerbereich hinein reichen.

Trotz dieser vielfältigen Möglichkeiten, sich auf die Osterweiterung vorzubereiten, und zahlreicher entsprechender Engagements von Unternehmen scheint die Inanspruchnahme des Angebots noch etwas zurückhaltend zu sein. Das gilt vor allem für die große Zahl der KMU in Ostbayern und dürfte auch daran liegen, dass die meisten Fördermöglichkeiten erst vor kurzem eingerichtet wurden. So wird auch von Verbandsseite bedauert, dass man hinsichtlich der Information und der Sensibilisierung der Betriebe für die Sachverhalte und Anforderungen, die aus der bevorstehenden Osterweiterung resultieren, noch nicht am Ziel sei, vor allem was die Breitenwirkung angehe; auch Kooperationsprojekte könnten und müssten dazu noch verstärkt in Angriff genommen werden. Aber auch auf der Ebene der Professionalisierung der Betriebe müsse noch vieles besser werden, zumal die von den Kammern bereitgestellten strategischen Professionalisierungsangebote zur Zeit noch nicht in dem erwünschten Maße von den Betrieben angenommen worden seien. Insbesondere gelte das für KMU und Handwerksbetriebe. Bislang gibt es außer den bloßen Beteiligungszahlen kaum Anhaltspunkte über die tatsächlich erreichten Effekte, also den Diffusionsgrad solcher Programme bzw. über die darüber multiplizierte Informationsvermittlung und Aufklärungsarbeit.

Unabhängig hiervon bleibt allerdings zu konstatieren, dass nahezu alle diese Möglichkeiten bzw. die entsprechend ergriffenen Aktivitäten und Engagements der Betriebe sich auf die ökonomische Vorbereitung und Professionalisierung der Betriebe und ihrer Entscheidungsträger richten, sieht man von der vereinzelt anzutreffenden Vermittlung erweiterungsorientierter qualifikatorischer Kompetenzen an jene Arbeitskräfte ab, die grenzüberschreitend aktiv werden müssen. In unserer Empirie ließen sich nur sehr sporadisch Aktivitäten innerhalb der Unternehmen ausmachen, die darauf zielten, die Belegschaft selbst auf die Anforderungen der Osterweiterung vorzubereiten, und auch von Verbandsseite gab es dazu keinerlei konkrete Hinweise. Ansätze, die Beschäftigten zu informieren, mit ihnen Ängste und Probleme zu diskutieren, eventuelle Problemlösungen zu erarbeiten oder gar grenzüberschreitende Informations- und Diskussionstreffen zu veranstalten, um eventuellen Ängsten vor Arbeitsplatzverlust, vor Prozessverlagerungen oder unvorhersehbaren Anforderungen entgegenzuwirken, blieben weitgehend die Ausnahme bzw. fanden praktisch nicht statt. Ebenso wenig vorzufinden waren die

gemeinsame Erörterung von Chancen und die entsprechende Konzipierung von Ansatzpunkten und Lösungen. Umso mehr konnten sich auf Grund der fehlenden fundierten Aufklärung diffuse Einschätzungen und Befürchtungen bezüglich durch den EU-Beitritt möglicherweise eintretender Beeinträchtigungen, Risiken und Konflikte entwickeln und halten. Weil solide Kenntnisse über die Gesamtsituation fehlten, gewannen sporadische Informationen und Erfahrungen, die Einzelfälle von Arbeitsplatzverlusten und Standortverlagerungen in der Grenzregion zum Gegenstand hatten, für die Belegschaften besondere meinungsprägende Bedeutung.

(2) Auch in den **tschechischen Betrieben** scheinen gezielte Vorbereitungen auf den EU-Beitritt kaum verbreitet zu sein. Das erklärt sich bei den Standorten bayerischer Mutterunternehmen allerdings zu einem erheblichen Teil schon daraus, dass die unternehmenspolitischen Aktivitäten der tschechischen Tochterfirmen weitgehend von den Mutterfirmen festgelegt bzw. vorgegeben werden. Interessant wäre, ob sich die Situation „ungebundener tschechischer Unternehmen“ im Grenzgebiet, die nicht Untersuchungsgegenstand waren, anders darstellt. Gleichwohl erlauben die Einschätzungen unserer tschechischen Experten die Vermutung, dass auch bei diesen Unternehmen im Hinblick auf den EU-Beitritt vergleichsweise wenig unternommen wird. Zu berücksichtigen ist dabei, dass es sich bei rein tschechischen Unternehmen in der Grenzregion in der Regel um erst in den letzten zehn Jahren gegründete KMU handeln dürfte. Auch nach der für sie sehr schwierigen rezessiven Phase 1996/1997 gibt es in diesem Bereich nach Ansicht befragter Experten noch immer besondere Probleme. Es fehlt häufig vor allem an der technischen Ausstattung und es gibt auch kaum wirksame staatliche Förderung zur Überwindung dieser Defizite. Für einen Großteil dieser Unternehmen werden daher nach dem EU-Beitritt erst recht erhebliche Probleme gesehen, sich als attraktiver Kooperationspartner gegenüber deutschen Firmen zu profilieren. In vielen Fällen dürfte allenfalls die wenig zukunftsträchtige Position eines reinen Zulieferers auf nachgeordneter Stufe verbleiben.

Es fanden sich auch keine Hinweise darauf, dass seitens regionalpolitischer Akteure, sieht man von den Aktivitäten einzelner Firmengründerzentren oder von den Bemühungen um Wirtschaftsportale im Internet einmal ab, entsprechende Vorbereitungen der tschechischen Unternehmen vorangetrieben würden. Eine wesentliche Rolle als Hintergrundbedingung für diese prekäre Situation dürfte auch die Tatsache spielen, dass auf tschechischer Seite der Organisationsgrad der Unternehmen in der Handels- und Gewerbekammer sehr niedrig ist. Das führt im Sinne einer Wechselwirkung dazu, dass einerseits aus Ressourcengründen das Angebot dieser Institutionen quantitativ und qualitativ schmal bleiben muss und andererseits ihre Reichweite begrenzt ist, weshalb auch ihre Multiplikatorenfunktion etwa im Vergleich zu den deutschen Pendants als vergleichsweise gering einzuschätzen ist. Hier wäre zu fragen, inwieweit sich dieses Bild durch die im Zuge des EU-Beitritts veränderte Fördersituation wandeln könnte.

4.2 Erwartungen und Befürchtungen des Managements

(1) Wie bereits erwähnt, gilt nach Einschätzung der befragten Experten, dass die **Unternehmen in der bayerischen Grenzregion** angesichts der bevorstehenden Osterweiterung weder strategisch noch operativ besondere Vorbereitungen oder Vorkehrungen treffen. Dabei liegt der Akzent auf „*besondere*“, denn natürlich ergreifen einzelne Unternehmen, insbesondere solche, die bereits langjährige Liefer- und Kooperationsbeziehungen nach Tschechien unterhalten und über grenzüberschreitende Erfahrungen verfügen, laufend absatzpolitische, betriebsorganisatorische oder auch das soziale Umfeld der Betriebe einbeziehende Maßnahmen, die auch tschechische Tochter- und Partnerfirmen einbegreifen, die aber eben nicht als spezifische Überlegungen oder Initiativen bezüglich der Osterweiterung anzusehen sind.

Vertreter des Managements rechnen allerdings mittel- bis langfristig damit, dass mit dem Beitritt eine allmähliche Anhebung der sozialen Standards und insbesondere des Lohnniveaus kommen wird, wie dies auch beim Beitritt der südlichen EU-Länder zu beobachten war und ist. Wenn weitere Unternehmen Standorte in Grenzregionen gründen, dürfte die zu erwartende vermehrte Konkurrenz um die dort ohnedies knappen qualifizierten Arbeitskräfte zu steigenden Löhnen führen. Das dürfte die Attraktivität der Region sukzessive verringern, denn es gibt zahlreiche Unternehmen – auch unter den von uns befragten –, für die zumindest ihren Verlautbarungen nach die niedrigeren Löhne in Tschechien das entscheidende Motiv darstellten. Allerdings waren nicht für alle Unternehmen die niedrigen Löhne der einzige Grund, der die tschechische Region für deutsche Firmen attraktiv machte. Wichtig waren auch die hier vorfindbare umfassende Erfahrung von Arbeitskräften mit Industriearbeit und die anfangs vergleichsweise reichliche Verfügbarkeit gut ausgebildeter Arbeitskräfte.⁴⁰ Fasst man die Einschätzungen zusammen, so findet auch hier die Vermutung eine Bestätigung: Es spricht kaum etwas dafür, dass es nach dem Beitritt zu einer raschen umfassenden Ausweitung der Standorte in Tschechien bzw. zu einer „Neugründungswelle“ dort kommen wird.

Von daher beschränken sich die strategischen Ansätze zumindest jener Unternehmen, die Verlagerungen zu oder Kooperationen mit bereits bestehenden tschechischen Standorten bereits verwirklicht haben, darauf, Überlegungen darüber anzustellen, was in mittelfristiger Perspektive auf sie zukommen könnte. Dies gilt für mittelfristige Investitionsplanungen ebenso wie für die Erarbeitung von Konzeptionen, inwieweit in tschechischen Standorten über arbeitsintensive Prozesse hinaus (deren Produktivität gleichwohl zunächst noch angehoben werden müsse) oder auch an deren Stelle schrittweise komplexere

⁴⁰ Dies wird durch eine Unternehmensumfrage der IHK Regensburg unterstrichen, wonach als zweiter Hauptgrund für ihr Engagement in Tschechien nach dem günstigeren Lohnniveau (38,5 % aller Befragten) die Qualifikation der ArbeitnehmerInnen genannt wurde (29,9 %), während umgekehrt bei den Hauptproblemen für Investitionen in Tschechien die Qualifikation der ArbeitnehmerInnen erst an siebter Stelle geführt wird, mit nur 14 % Nennungen. Vgl. Brunner 2003.

und stärker maschinenbasierte bzw. automatisierte Produktionsabläufe zur Herstellung anspruchsvollerer Produkte einschließlich eines gewissen Anteils an Entwicklungsfunktionen installiert werden können. Die Umsetzung derartiger Überlegungen bliebe dann aber natürlich nicht ohne Konsequenzen für die Umstrukturierung bestehender Produktions- und Liefernetzwerke und damit nicht zuletzt auch für die Stammstandorte in der bayerischen Grenzregion bzw. in Deutschland selbst.

(2) Zwar entwickelt auch das Management in den untersuchten **tschechischen Standorten** kaum besondere strategische Überlegungen hinsichtlich des Beitritts. Nicht nur von Seiten tschechischer Managementvertreter wurde allerdings generell die Erwartung geäußert, dass tschechische Betriebe sich zukünftig von der bloßen Funktion, verlängerte Werkbank zu spielen und einfache arbeitsintensive Vorprodukte oder manuell montierte Einfachprodukte zu liefern, lösen müssten. Notwendig sei es, über die Integration von Konstruktions- und Entwicklungskompetenzen auch anspruchsvollere Arbeitsaufgaben und Produktionsprozesse zu übernehmen. Einzelne Beispiele zeigten bereits, dass dieser Weg gangbar ist. Wenn die tschechischen Standorte langfristig Bestand haben wollten, müssten sie aber generell in diese Richtung gehen. Ansonsten sei damit zu rechnen, dass mit zunehmender Anhebung des Lohnniveaus die bereits vereinzelt zu beobachtende Verlagerung von einfachen Fertigungsprozessen sich weiter nach Osten oder nach Südosten fortsetzen und ausweiten werde, mit fatalen Folgen für Unternehmen und Beschäftigte in der Grenzregion.

Von daher wurden seitens des Managements zunächst vor allem darin Risiken gesehen,

- dass die deutschen Gewerkschaften den Aufbau tschechischer Betriebsgewerkschaften zunehmend beeinflussen und beschleunigen könnten, mit der Folge der Verbesserung der Position der Arbeitnehmervertretung, die zu weiter reichenden Forderungen und zu besseren Durchsetzungsmöglichkeiten führen könnte,
- dass das bisher eher unternehmerfreundlich gestaltete tschechische Arbeitsgesetzbuch in Richtung auf das deutsche Arbeitsrecht mit seinen höheren Arbeitnehmeransprüchen weiter entwickelt wird
- und dass auf diese Weise die bestehenden Produktionsprozesse weniger kostengünstig und reibungslos verlaufen, aber auch die Chancen, anspruchsvollere Fertigungs- und Entwicklungsaufgaben an die tschechischen Standorte zu holen, verringert werden – und dass dadurch die wirtschaftliche Entwicklung gebremst werden könnte.

Letzteres erklärt auch, weshalb viele tschechische Manager offensichtlich – bezogen auf die Vertretungsposition der Arbeitnehmerseite – dazu tendieren, schon präventiv den Anfängen zu wehren, wie es ein Experte ausdrückte, der sagte, „dass wir das alles hier in Tschechien nicht haben wollen“. Daher wird vieles unternommen, um die Belegschaft daran zu hindern, Betriebsgewerkschaften zu bilden. Generell sind die Erwartun-

gen tschechischer Managementvertreter eher zwiespältig: Einerseits besteht die Hoffnung auf mehr Direktinvestitionen und die damit verbundenen Chancen, u.a. zur Erweiterung des Fertigungs- und Aufgabenspektrums; andererseits wird die Befürchtung artikuliert, dass es zu einer aus ihrer Sicht ungünstigen Entwicklung des Lohnniveaus, des Arbeitsrechts und der industriellen Beziehungen im Sinne einer zu raschen und zu starken Annäherung an westliche Verhältnisse kommen könnte – mit der Folge, dass die Zahl und die Intensität der Direktinvestitionen wieder abnehmen.

4.3 Typische Problemlagen in der bayerischen Grenzregion

Im Zuge unserer Erhebungen wurde deutlich, dass der Stellenwert von Problemlagen, wie sie zu Beginn der Studie in der arbeitsmarktpolitischen und gewerkschaftspolitischen Diskussion im Vordergrund standen, nämlich die im Kontext der erhöhten Arbeitslosigkeit in den Grenzregionen befürchteten mehr oder weniger großen Migrations- und Pendlerströme aus den MOEL nach Deutschland und in die anderen „alten“ EU-Staaten, insgesamt stark zurückgegangen ist. Allzu spekulative Hochrechnungen wurden mittlerweile relativiert und machten einer sachgerechteren Thematisierung Platz, sei es auf Grund differenzierterer Analysen, sei es durch eine problemadäquate Information und Diskussion über vorliegende, u.a. stärker regional orientierte Erkenntnisse zur Migrations- und Pendler-Neigung der ArbeitnehmerInnen in den östlichen Nachbarländern. Gleichwohl spielen derartige Themen in der bayerischen Grenzregion und insbesondere bei den Belegschaften und ihren Arbeitnehmervertretern eine wichtige Rolle, vor allem im Zusammenhang mit dem wachsenden Wettbewerbs- und Kostendruck, mit dem die Betriebe konfrontiert sind, und vor dem Hintergrund teilweise vergleichsweise hoher Arbeitslosigkeit und mittelbar bzw. unmittelbar erlebter Produktionsverlagerungen.

4.3.1 Zur Migrationsproblematik

Auf die Migrationsfrage, die sich im Kontext der EU-Osterweiterung auf eine Ost-West-Wanderung im Zuge des EU-Beitritts der MOEL konzentrierte, soll hier nicht mehr ausführlich eingegangen werden, da hierzu in den vergangenen Jahren nicht nur umfangreiche Studien⁴¹ durchgeführt, sondern auch zahlreiche Diskussionen und Expertenbeiträge bekannt wurden. Nur so viel sei hier gesagt: Die Experten scheinen sich einig zu sein, dass „die Größenordnungen möglicher Arbeitskräftewanderungen im Rahmen der EU-Osterweiterung bei endgültiger Einführung der Arbeitskräftefreiheit nicht sehr umfangreich sein dürften“ (Hönekopp 2001b).

⁴¹ Stellvertretend seien hier lediglich die Studie des DIW (European Integration Consortium 2000), des ifo München (Sinn u.a. 2001) sowie das Teilprojekt D-6 der Preparity-Studie (Alecke, Untiedt 2001d) genannt.

Unsere dazu bereits im Projektantrag formulierte Erwartung und im ersten Workshop (ISF München 2002) – fundiert durch erste Recherchen – noch dezidierter vorgetragene Einschätzung, wonach sich der Einwanderungsdruck, der auch bislang weitgehend ohne große Probleme für die *bayerische* Grenzregion blieb, auch nach einem EU-Beitritt Tschechiens nur wenig verstärken dürfte, wurde im Verlauf unserer weiteren Erhebungen bestätigt. Allerdings wird davon ausgegangen, dass sich eventuelle Auswirkungen in einzelnen Regionen, Branchen und Arbeitsmarktsegmenten durchaus unterscheiden können, was insbesondere entsprechende Vorkehrungen für die Grenzregionen erfordere. Daher werden die inzwischen vereinbarten Übergangsregelungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit von vielen Experten als wichtiges Steuerungsinstrument für die Arbeitsverwaltung begrüßt, um problematische lokale Entwicklungen vermeiden oder mindestens dämpfen zu können.

Ohne hier auf die sehr differenten Migrationsschätzungen der einzelnen Untersuchungen nochmals näher einzugehen⁴², sollen hier gleichwohl einige der auf Bayern bezogenen Untersuchungsergebnisse kurz aufgeführt werden. So kommen Alecke u.a. (2001, S. 196 ff.) zu der auf der ifo-Studie basierenden Prognose, die sich auch der Bericht der Bayerischen Staatskanzlei über die Vorbereitung Bayerns auf die Osterweiterung (Bay. Staatskanzlei 2003, S. 37 ff.) zu eigen macht, dass in den ersten fünf Jahren nach EU-Beitritt und im Falle voller Arbeitnehmerfreizügigkeit jährlich mit 35.000 bis 55.000 Migranten nach Bayern (= dauerhafte Zuwanderer mit Wohnsitz in Bayern) aus den in die Studie einbezogenen fünf MOEL Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Ungarn zu rechnen sei, mit abnehmender Tendenz in den folgenden zehn Jahren. Dabei wird in der Simulationsrechnung vom Bestand des Jahres 1997 ausgegangen und es werden verschiedene relative Einkommenssteigerungen pro Jahr unterstellt (Alecke u.a. 2001, S. 205 ff.). Aus Tschechien wird dabei mit einer Nettowanderung nach Bayern von jährlich 6.000 bis 8.000 Personen gerechnet, deren Zahl sich dann sukzessive verringern dürfte. Was die regionale Verteilung dieser potenziellen Zuwanderer angeht, wird in der Simulation ermittelt, dass mehr als die Hälfte der tschechischen Zuwanderer in die bayerischen Grenzregionen Oberfranken-Ost, Oberpfalz-Nord, Regensburg und Donau-Wald gehen werden.

Problematisch ist freilich, dass solche Schätzungen auf Simulationsberechnungen beruhen. Regionale Besonderheiten werden dabei ebenso wenig berücksichtigt wie strukturelle Merkmale der potenziellen Migranten, zwischenzeitlich stattfindende Entwicklun-

⁴²

Vgl. dazu Hönekopp 2001a, ISF München 2002 sowie die vergleichende Analyse von Fassmann, Münz 2003, wonach die Prognosen der einzelnen Studien sich zahlenmäßig sehr stark unterscheiden können, z.B. zwischen dem DIW und dem ifo München innerhalb der ersten zehn Jahre um fast das Doppelte mit 1.128.000 (DIW) gegenüber 2.008.000 (ifo) Migranten. Dabei ist allerdings zu konstatieren, dass die Einschätzungen im Hinblick auf die Migration aus Tschechien nach Deutschland relativ nahe beieinander liegen, und zwar für die ersten fünf Jahre nach einem EU-Beitritt zwischen 46.000 (DIW) und 54.000 (ifo).

gen (wie etwa Qualifizierungsprozesse und Verbesserungen der Infrastruktur) oder antizipierend wirkende Ankündigungen von Übergangsfristen. Gleiches gilt für dann tatsächlich wirksam werdende Zuzugsbeschränkungen oder die Direktinvestitionen der Unternehmen in den Grenzregionen.

Einen vertieften Einblick können auf quantitativen Befragungen beruhende mikroanalytische Studien verschaffen.⁴³ So ergab eine derartige Studie für Tschechien insgesamt ein hochgerechnetes Migrationspotenzial von 11,6 % der erwerbsfähigen Bevölkerung. Lediglich 2,1 % der Erwerbsfähigen (was hochgerechnet 172.000 Personen entspricht) aber haben sich konkret mit einem solchen Schritt befasst. Von diesen wiederum haben sich etwa 42 % Deutschland als Zielland vorgestellt, wobei allerdings bei den meisten nur an eine kurz- bis mittelfristige, keinesfalls aber dauerhafte Auswanderung gedacht ist. Wichtig ist, dass in diesem Potenzial von ca. 72.000 jene große Anzahl an Personen mit enthalten ist, die an einer Beschäftigung als auf Tages- oder Wochenendpendler interessiert sind. Auch zeigt sich, dass unter den potenziellen Migranten der Anteil der hochqualifizierten Arbeitskräfte besonders groß ist. Weil zwischen einer generellen Abwanderungsbereitschaft und der konkreten Umsetzung dieses Schrittes erfahrungsgemäß eine erhebliche Diskrepanz besteht, wird in dieser Studie davon ausgegangen, dass die tatsächliche Ost-West-Wanderung in den kommenden Jahren eher niedriger sein wird als in den bislang vorliegenden Schätzungen und Prognosen angenommen.

Mehr oder weniger migrationsbremsende Wirkung dürfte auch die Sprachbarriere entfalten, die im Laufe unserer Erhebungen immer wieder als bedeutsames Hindernis hervorgehoben worden ist (vgl. dazu Abschnitt V.5 in diesem Band). Zudem wird der auch für Tschechien auf Grund der demographischen Entwicklung absehbare Rückgang der Erwerbsbevölkerung nicht ohne Effekte für die Zahl der zukünftigen Wanderungswilligen bleiben (vgl. Fassmann, Münz 2003, S. 31).

Von der Vermutung, dass sich aus dem EU-Beitritt Tschechiens kaum eine problematische Erhöhung der Zuwanderung ergeben dürfte, gehen auch die meisten einschlägig mit regionalpolitischen Fragen befassten Experten aus. Gestützt wird diese Annahme weiter dadurch, dass offensichtlich auch auf der östlichen Seite der Grenze erkannt worden ist, dass es im Interesse Tschechiens liegt, den Abfluss vor allem qualifizierter Arbeitskraft (brain drain) möglichst gering zu halten. Für die bayerische Grenzregion ist vor allem wichtig, dass – so die Annahme von Experten – echte Wanderungsströme tschechischer Arbeitskräfte, wenn sie denn im Falle völliger Arbeitnehmerfreizügigkeit kommen sollten, den Grenzraum weitgehend aussparen und sich in die Ballungsgebiete bewegen werden. Für die Grenzregionen weit eher relevant könnte sich die Pendlermigration auswirken. Pendlerströme lassen sich freilich nicht ohne weiteres durch ma-

⁴³ Vgl. dazu und zum Folgenden Fassmann, Münz 2003.

kroökonomische Simulationsmodelle ermitteln. Deshalb werden die allgemeinen Schätzergebnisse zur potenziellen Migration aus den MOEL nicht für geeignet angesehen, auf das Einpendeln in die Grenzregionen übertragen zu werden (Berger 2001).

Schließlich sei hier erneut auf die Ergebnisse einer in den Grenzregionen an der Staatsgrenze zu Deutschland durchgeföhrten tschechischen Studie (Vavreckova u.a. 2002) verwiesen, die Anfang 2002 bereits deutlich gemacht hat, dass die Zahl der in Deutschland beschäftigten tschechischen ArbeitnehmerInnen (ohne die PendlerInnen) von 12.000 in 1993 auf etwa 2.500 in 2001 zurückgegangen ist. Die Betroffenen haben vor allem auf unqualifizierten oder gering qualifizierten Arbeitsplätzen gearbeitet, für die keine einheimischen ArbeitnehmerInnen gefunden werden konnten. In dieser Studie wurde ferner hervorgehoben, dass von allen Befragten allenfalls 18 % als potenzielle Migranten einzustufen waren. Davon hatte sich nur ein knappes Drittel, also 5 % aller Befragten, Informationen über ihr Zielland eingeholt; nicht einmal ein Zehntel dieser Personengruppe, also nur 1,5 % aller Befragten, hatte bereits konkrete Schritte zur Umsetzung der Migrationsabsicht unternommen und wurde als ernsthaft migrationswillig eingestuft (zu den Ergebnissen dieser Studie, was die Pendlerneigung angeht, siehe unten, II.4.3.2). In den Expertengesprächen wurden wir darüber hinaus darauf hingewiesen, dass der Großteil der wenigen migrationswilligen Tschechen ohnehin zumeist längst abgewandert sei. Viele würden mittlerweile angesichts der Erfahrung, dass dem höheren Einkommen in Deutschland auch sehr viel höhere Lebenshaltungskosten gegenüberstehen, bereits wieder zurückkehren.

Vor allem wurde in der eben genannten Studie unterstrichen, dass für die meisten tschechischen Arbeitskräfte Auswanderung überhaupt nicht zur Debatte steht. Selbst die Binnenmobilität in Tschechien ist sehr gering ausgeprägt, was zu erheblichen internen Allokationsproblemen führt. Es besteht eine hohe, vor allem auch emotional begründete Bindung an den Wohnort. Diese mit Begriffen wie „Sesshaftigkeit“ und „Bodenverbundenheit“ charakterisierte Grundorientierung wurde uns in vielen Gesprächen mit regionalpolitisch einschlägig befassten bayerischen und tschechischen Experten bestätigt. Mit der jüngst sogar als „legendär“ gekennzeichneten Immobilität der tschechischen Arbeitnehmer (Mankowski 2003) werden z.T. auch die erheblichen Diskrepanzen in den regionalen Arbeitslosenquoten mit erklärt. Weitere Erklärungsparameter sind neben Wohnungsknappheit und Verkehrsproblemen auch die vergleichsweise hohen Fahrtkosten, die zudem steuerlich nicht absetzbar sind. Selbst die befragten Manager attestierten den tschechischen Mitarbeitern eine erhebliche Heimatverbundenheit und eine geringe Mobilitätsbereitschaft; deshalb rechnen sie auch damit, dass nach dem EU-Beitritt Tschechiens kaum Arbeitskräfte, insbesondere keine Produktionsmitarbeiter zu anderen tschechischen Standorten oder gar nach Deutschland abwandern. Gestützt wird diese Attitüde geringer Abwanderungsneigung durch den verbreiteten Optimismus, dass es auch in Tschechien rasch zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation kommen

wird. Grundsätzlich ändern könnte sich diese Konstellation nur, wenn es für längere Zeit zu einer spürbaren Stagnation oder sogar zu einem Rückschlag bei der Annäherung an westliche Lebensstandards kommen sollte.

Hinsichtlich der Migrationsneigung jugendlicher Tschechen mit dem Ziel, eine Berufsausbildung in Bayern bzw. in Deutschland zu durchlaufen, sowie zum Interesse an tschechischen Auszubildenden bei einigen ostbayerischen Branchen wird hier auf die Ausführungen in Abschnitt V.4.5 verwiesen.

4.3.2 Die Pendlerfrage

Im Vergleich zur (je nach Standpunkt erhofften oder befürchteten) Migration werden weit eher von der Pendler-Entwicklung Veränderungen auf den Arbeitsmärkten und ggf. Schwierigkeiten erwartet, mit unterschiedlicher Relevanz für einzelne Regionen, Branchen und Arbeitsmarktsegmente (Schüttpelz 2003). Wie bereits betont, sind die oben genannten makroökonomischen Analysemethoden für die Untersuchung des Pendleraufkommens nur bedingt sinnvoll (Berger 2001), bleiben doch zahlreiche Einflussfaktoren unberücksichtigt. Gleichwohl wurde in der Preaparity-Studie auf der Grundlage der innerdeutschen Pendelwanderung nach der deutschen Wiedervereinigung eine Potenzialschätzung des Pendleraufkommens aus den (polnischen und) tschechischen Grenzregionen in die kreisfreien Städte der deutschen Grenzregionen versucht (Alecke, Untiedt 2001d). Im Ergebnis, das hinsichtlich seiner Interpretation aber in mehreren Punkten eingeschränkt wird (kulturelle und sprachliche Barrieren, Gleichsetzung der Arbeitslosigkeit in Herkunfts- und Zielregion, Konstanz des Lohngefälles usw.), ergibt sich trotz des zum Zeitpunkt der Studie noch hoch angesetzten Einkommensgefälles von 1:7 ein „moderates“ Pendlerpotenzial, das für die ostbayerischen kreisfreien Städte in der Grenzregion bei einer durchschnittlichen Distanz von 50 km mit allenfalls 2,9 % (für Passau) bis 3,8 % (für Nürnberg) der Bevölkerung der Zielregion errechnet wird. Die Haupterklärung sieht die Studie außer in den längeren Fahrstrecken zu den kreisfreien Städten Ostbayerns in der geringen Bevölkerungsdichte Böhmens und in der ebenfalls dünnen Besiedlung von Oberpfalz und Bayerischem Wald, weshalb die bayerischen kreisfreien Städte gegenüber tschechischen Tagespendlern gewissermaßen „abgeschirmt“ sind. Landkreise im Fichtelgebirge sowie Bayreuth und Hof hingegen hätten ein höheres Pendleraufkommen zu erwarten.

Nach dem gleichen makroökonomisch gestützten Berechnungsmodell wurde eine Abschätzung des Potenzials an Einpendlern aus Tschechien nach Bayern in Bezug auf verschiedene bayerische Raumordnungsregionen vorgenommen (Alecke u.a. 2001), für deren Interpretation die gleichen Einschränkungen angeführt werden. Insgesamt kommt die Potenzialschätzung auf ein tschechisches Pendleraufkommen von 46.000 Personen für Gesamtbayern. Dabei sind die an der tschechischen Grenze gelegenen Raumord-

nungsregionen naturgemäß stärker betroffen, und zwar vor allem Donau-Wald mit einem Anteil an den dort Beschäftigten von 3,27 % sowie Oberpfalz-Nord mit einem Anteil von knapp 4,5 %, was insgesamt angesichts des auch in dieser Studie hoch angesetzten Einkommensgefälles von 1:8 zwischen tschechischen und bayerischen Grenzregionen als eher gering gewertet wird (ebd., S. 242).

Insgesamt kommen beide Studien zu dem Schluss, dass es durch das Pendleraufkommen zu einem Anpassungsdruck kommen wird. Falls dieser Druck aus politischen Gründen abgemildert werden soll, wird daher vorgeschlagen, vorübergehend zum Instrument einer gesteuerten Zuwanderung von Berufspendlern zu greifen.

Die angeführten Prognosen sind natürlich nicht in der Lage, Genaueres über die Pendelproblematik in den unmittelbaren Grenzregionen auszusagen. So wird wegen der im Vergleich zu Migranten sehr viel geringeren Transaktionskosten für Grenzpendler angenommen, dass vor allem geringer Qualifizierte, aber auch Facharbeiter aus Tschechien entsprechende, ggf. befristete Arbeitsplatzangebote annehmen werden, wenn ihnen dies von der Arbeitsverwaltung ermöglicht wird (Berger 2002). Zwar ist davon auszugehen, dass Betriebe in der bayerischen Grenzregion – zumindest in bestimmten Branchen und grenznahen Gebieten – tschechische Pendler gerne als flexibles Arbeitskräftepotenzial nutzen würden. Darauf verweisen sowohl die früheren Pendlerzahlen der Arbeitsverwaltung als auch unsere Erhebungen, in denen seitens der Unternehmen der mögliche Zustrom von Migranten oder Pendlern in keinem Fall als ernsthafte Schwierigkeit angesehen wurde. Dennoch waren sowohl Experten auf regionalpolitischer Ebene als auch Arbeitnehmervertreter, wenn auch mit unterschiedlichen Akzentuierungen, durchgängig der Ansicht, dass es mit dem Zustrom von Pendlern zu einem Anpassungsdruck kommen werde, dem man mit geeigneten Instrumenten, insbesondere mit einer gezielten, bedarfsoorientierten, hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Notwendigkeit ständig zu überprüfenden Steuerung während der Übergangsfristen begegnen müsse.

Eindeutig festhalten lässt sich: Allgemein, vor allem aber in der breiten Öffentlichkeit der Grenzregion wird der Sachverhalt kaum registriert, dass der Pendlerstrom aus Tschechien nach Bayern in den vergangenen Jahren stetig und massiv abgenommen hat. Ursachen waren eine restriktive Vergabe von Arbeitserlaubnissen (vgl. zur Anwerbestoppsnahmeverordnung Alecke, Untiedt 2001d, S. 4 f.) ebenso wie eine konjunktuell schwächere Nachfrage nach Arbeitskräften. Nach uns vorliegenden Daten waren im Jahr 2002 in Bayern lediglich noch durchschnittlich ca. 4.500 Pendler bzw. Grenzgänger beschäftigt, gegenüber mehr als 9.000 im Jahre 1990.⁴⁴ Besonders ausgeprägt findet sich dieser Rückgang im Bereich des Arbeitsamtes Weiden. Dort ist nach einem

⁴⁴ Im Bericht über die Vorbereitung Bayerns auf die Osterweiterung ist die Rede von derzeit 7.300 Grenzgängern in den Grenzregionen Bayerns zur Tschechischen Republik (Bayer. Staatskanzlei 2003, S. 40).

Höchststand 1992 mit 5.642 die Zahl der Grenzgängerarbeitserlaubnisse 2002 auf nur noch 747 zurückgegangen. Von den insgesamt in 2002 erteilten 1.355 Arbeitserlaubnissen für Pendler und Saisonarbeiter betrafen lediglich knapp 8 % die Wirtschaftszweige Metall und Holz, während das Gros (fast 40 %) in die Bereiche Gastgewerbe und Landwirtschaft ging.

Allerdings wird von den Experten darauf hingewiesen, dass das Pendlerpotenzial in den verschiedenen Gebieten der bayerischen Grenzregion unterschiedlich stark ausfällt, so wird es etwa in Oberfranken-Ost und im Passauer Raum auffallend niedriger veranschlagt als in Oberpfalz-Nord und im Bereich Regensburg. Insgesamt wird in der gesamten Grenzregion Bayern von einem Potenzial von ca. 30.000 ausgegangen (vgl. Hönekopp 2002).

Festzuhalten ist ferner, dass es nach Ansicht der Arbeitsamtsexperten aufgrund der Pendlerströme aus Tschechien bislang nicht zu Verdrängungseffekten auf dem Arbeitsmarkt in den bayerischen Grenzregionen gekommen ist; so lasse sich bis 1994 keinerlei Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Region und der Zunahme der in Ostbayern eingesetzten tschechischen Arbeitskräfte feststellen.⁴⁵ Danach kam es zu einer zunehmend restriktiven Erteilung von Arbeitserlaubnissen für tschechische ArbeitnehmerInnen durch die Arbeitsverwaltung, sodass solche Effekte ohnehin nicht eintreten konnten.

In der bereits erwähnten tschechischen Studie finden sich zwar keine genaueren Zahlen über das Ausmaß der Pendlerströme aus der tschechischen Grenzregion nach Bayern. Registriert wurde allerdings, dass die Anzahl der Pendler seit 1992 stark zurückgegangen ist. Für das Jahr 2001 werden ca. 5.000 Pendler an der gesamten Grenze zu Deutschland vermutet (Vavreckova 2002, S. 12 ff.). Dabei reichen nach Schätzungen tschechischer Arbeitsamtsexperten die Pendleranteile an der erwerbstätigen Bevölkerung in den Landkreisen Domazlice, Klatovy, Prachatice und Cheb von 3 bis 6 %, während sie in allen anderen Grenzlandkreisen allenfalls bis 1 % ausmachten.⁴⁶ Allerdings wird in den Ergebnissen der Grenzregionbefragung eine stark überdurchschnittliche Neigung zum Pendeln konstatiert, was auch durch das früher sehr viel höhere Pendleraufkommen nahegelegt wird: Danach haben knapp 30 % aller Migrationswilligen, das sind ca. 5 % aller Befragten, als Migrationsziel eine Pendlerbeschäftigung angegeben, und zwar noch unter Bezug auf die 2001 bestehende Rechtslage. Interessant ist, dass die potenziellen Migranten für den Fall einer völligen Freizügigkeitsregelung eine geringere

⁴⁵ Vgl. dazu bereits die Dokumentation zum ersten Workshop (ISF München 2002) sowie Berger 2001.

⁴⁶ Allerdings wird vermutet, dass es in einigen Landkreisen darüber hinaus weitere Pendler ohne gültige Arbeitserlaubnis gibt, ohne dass eine Quantifizierung des Ausmaßes vorgenommen werden konnte, ein Punkt, auf den wir generell auch in den Gesprächen mit den Experten auf der bayerischen Seite aufmerksam gemacht wurden.

Neigung zum Pendeln zum Ausdruck bringen und eher eine Aufenthaltsmigration ins Auge fassen würden, wobei sich freilich die Hälfte der Migrationswilligen über die Dauer des Auslandsaufenthalts noch nicht im Klaren war, während fast 37 % allenfalls von einem Jahr oder ein bis zwei Jahren ausgingen. Hervorhebenswert ist des Weiteren, dass nahezu 95 % des Pendlerpotenzials maximal eine Pendeldistanz von 100 km akzeptieren würden. Weitere zwei Fünftel wären lediglich bereit, bis 50 km Arbeitsweg in Kauf zu nehmen, und für knapp ein Drittel lag die Akzeptanzgrenze bei 30 km.

Nach der zitierten Studie stammen von den bisherigen Pendlern nach Deutschland fast zwei Drittel aus der Bayern gegenüberliegenden Grenzregion, und zwar vor allem aus den Kreisen Prachatice, Klatovy, Domazlice und Tachov. Die meisten Pendler kamen demnach nicht aus tschechischen Grenzregionen mit hoher Arbeitslosigkeit, was aber wohl auch dem Umstand geschuldet ist, dass vor allem in denjenigen Regionen Tschechiens hohe Arbeitslosigkeit herrscht, die den neuen Bundesländern (die ja ähnlich hohe Arbeitslosenquoten aufweisen) gegenüber liegen. Unter den Pendlern befinden sich offenbar überproportional Personen mit Mittel- und Hochschulausbildung (46 %) und in gleichem Umfang Personen mit abgeschlossener Lehre. Gleichwohl üben zwei Drittel aller Pendler einfache und unqualifizierte Tätigkeiten aus, die keine Lehre voraussetzen. Am deutlichsten zeigt sich dies bei den Pendlern mit Hochschulabschluss, von denen 70 % auf solchen unqualifizierten Arbeitsplätzen eingesetzt sind – Pendeln führt also sehr häufig zu einer unterwertigen Beschäftigung.⁴⁷ Das Fazit auch dieser Studie ist, dass in den Grenzgebieten auch bei völliger Freizügigkeit kein signifikanter Anstieg der Arbeitsmigration zu erwarten ist. Das soll auch weitgehend für das Pendeln gelten, für das allenfalls mit einem leichten, lokal bedingten Anstieg von ca. 10 % gerechnet wird.

In den von uns untersuchten bayerischen Unternehmensstandorten waren und sind allerdings bislang durchweg keine tschechischen Pendler eingesetzt, vermutlich nicht zuletzt deshalb, weil die Standorte vergleichsweise weit entfernt von der Grenze liegen. Selbst die nächstgelegenen Untersuchungsbetriebe waren immer noch über 60 km von der Grenze entfernt. Soweit in den in der bayerischen Grenzregion besuchten Betrieben gebürtige Tschechen beschäftigt waren, handelte es sich entweder um bereits früher ausgewanderte Mitarbeiter oder aber um tschechische Führungskräfte, die z.T. in Deutschland wohnen und an den tschechischen Standorten arbeiten bzw. zwischen den deutschen und den tschechischen Standorten hin und her reisen, aber nicht als Pendler tätig sind.

Aber auch in den bayerischen Mutterunternehmen scheint die Pendlerproblematik generell keine große Rolle zu spielen. Befürchtet werden aus Sicht der Arbeitnehmervertre-

⁴⁷

Zu weiteren Ergebnissen bezüglich der aktuellen und potenziellen Pendlerstruktur, aber auch der Migrationsneigung der tschechischen Staatsbürger an der Außengrenze der EU im Verhältnis zur tschechischen Gesamtbevölkerung vgl. Vavreckova 2002.

ter weit eher als das „Eindringen“ von tschechischen Pendlern an den deutschen Standorten weitere Verlagerungen zu den Betrieben in Tschechien, und zwar von der Ausgliederung noch verbliebener einfacher Produktionsprozesse bis hin zur Auslagerung auch zentraler Unternehmensfunktionen. Also nicht das „Importieren“ billiger Arbeitskräfte, die zumindest in den tarifgebundenen Betrieben ohnehin nicht sehr viel kosten-günstiger sein dürften als die deutschen Kollegen, steht im Vordergrund der Befürch-tungen, sondern vielmehr der mögliche „Export“ von Arbeit, weil damit hier wichtige Arbeitsplätze verloren gehen könnten, u.U. auch solche, die für die Existenz der deut-schen Standorte von vitaler Bedeutung sind. In diesem Falle würde allerdings das Mischkalkulations- bzw. Synergieargument, das in manchen Unternehmen als Legiti-mation für solche Verlagerungen dient und in vielen Fällen offensichtlich auch faktisch berechtigt ist, solange dadurch die Umsätze wachsen und auch an den deutschen Stand-orten die Belegschaften gehalten oder sogar ausgebaut werden können, seine Berechti-gung verlieren.

Inzwischen besteht offensichtlich bei den Experten gemeinhin die Einschätzung, dass die mit der Entwicklung des Pendelns verbundenen arbeitsmarktpolitischen Probleme beherrschbar sein werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass nach einem EU-Beitritt Tschechiens die deutsche Seite von der Möglichkeit der Übergangsregelungen⁴⁸ Ge-brauch machen und damit die Pendlermigration so steuern kann, dass sie sowohl der Deckung sektoral und regional unterschiedlicher Nachfragen der Betriebe nach be-stimmten Arbeitskräften als auch dem Schutz besonders gefährdeter Arbeitskräftegrup-pen dient. Spätestens 2011 wird dann allerdings vollkommene Arbeitnehmerfreizügig-keit herrschen. Bis dahin müssten die größten Anpassungsprozesse auf den Arbeits-märkten der bayerischen Grenzregionen bewältigt sein. Erwartet wird, dass zu diesem Zeitpunkt eine gewisse Annäherung der Einkommens- und Kaufkraftstandards beider-seits der Grenze eingetreten ist, was auch eine Abnahme der Pendlerneigung bei den Arbeitnehmern in den tschechischen Grenzregionen bewirken müsste; die Entwicklung im Einzelnen wird auch davon abhängen, wie sich Wirtschaft und Beschäftigung lang-fristig entwickeln und welche regionalen Differenzierungen dabei auftreten.

Um aber eine sinnvolle und effektive Anpassung der Wirtschaft ebenso wie eine opti-male Steuerung der Pendlermigration zu ermöglichen, müsste man über die jeweils in den einzelnen Teilregionen Ostbayerns und West- bzw. Südböhmens verfügbaren bzw. nachgefragten Qualifikationsprofile ebenso wie über die Qualifikationsprofile der hier bereits beschäftigten und der potenziellen Pendler sowie deren Herkunfts- und Zielre-gionen genauer Bescheid wissen. Die Kenntnis dieser Daten scheint uns für geeignete und effektive Anpassungs-, Qualifizierungs- und Steuerungsmaßnahmen unerlässlich (vgl. auch Berger 2001), unseres Wissens gibt es aber bislang – abgesehen von Zahlen

⁴⁸ Vgl. dazu detailliert Bayer. Wirtschaftsministerium 2002 und Bayer. Staatskanzlei 2003, S. 42 ff.

über die in den Arbeitsamtsbezirken registrierten Pendler mit Arbeitserlaubnis – noch nicht die dafür gebotenen detaillierteren, stärker regionalisierten und grenzüberschreitend miteinander verknüpften Arbeitsmarktanalysen.

4.3.3 Zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit

Die bereits im ersten im Rahmen des Projektes durchgeführten Workshop geäußerte Vermutung, dass für viele kleinere Unternehmen, insbesondere für das Handwerk in den grenznahen Gebieten, das Problem der Niederlassungsfreiheit eine größere Rolle als das der Arbeitnehmerfreizügigkeit spielen dürfte, wurde im Laufe der Erhebungen durch zahlreiche Expertenaussagen gestützt.⁴⁹

Auch wenn im Handwerk einerseits angesichts des häufig beklagten Facharbeitermangels vielfach sogar auf eine Zuwanderung von Fachkräften und Ausbildungsnachwuchs u.a. aus Tschechien gesetzt wird, so bestehen in dieser Branche doch andererseits auch große Befürchtungen wegen einer drohenden unmittelbaren Billiglohnkonkurrenz.⁵⁰ Die Problematik der Folgen von Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit konnte im Rahmen unserer Untersuchung nur am Rande berücksichtigt werden und wir erhielten dazu auch nur sehr allgemeine Aussagen. Dennoch fanden sich zahlreiche Hinweise darauf, dass mit der Osterweiterung hiervon deutlich mehr Schwierigkeiten befürchtet werden als von der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Dies gilt zumindest für bestimmte Branchen, darunter besonders einige handwerkliche Gewerke in einzelnen grenznahen Gebieten. Zu den davon betroffenen Branchen, zu deren Schutz z.T. – ähnlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit – bestimmte Übergangsregelungen zur Einführung der Dienstleistungsfreiheit vereinbart worden sind, gehört neben dem Bau- und SHK-Bereich auch das Metallhandwerk.

Die skizzierte Situationseinschätzung wird nicht nur durch Befragungsergebnisse über die Befürchtungen und Chancen der Handwerkerschaft im Landkreis Wunsiedel⁵¹ oder die Erkenntnisse aus der ifo-Studie zur Wettbewerbsfähigkeit im Dienstleistungssektor und der Bauwirtschaft Bayerns bestätigt (Aecke u.a. 2001, S. 161 ff.). Auchseitens der

⁴⁹ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Handwerk, das bis zum Jahre 2000, insbesondere auch was die Beschäftigtenzahlen angeht, eine insgesamt günstigere Entwicklung zu verzeichnen hatte als andere Wirtschaftszweige, neuerdings erhebliche und bislang anhaltende Einbrüche zu verzeichnen hat, von denen die Betriebe in der Grenzregion keineswegs ausgenommen sind. Unter diesen Bedingungen wird zweifellos noch sensibler auf vermeintliche oder tatsächliche Bedrohungen im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung reagiert, als es ohnedies der Fall gewesen wäre.

⁵⁰ Nicht von ungefähr wurde in unseren Gesprächen daher von Verbandsseite die Notwendigkeit einer flexiblen Handhabung der Arbeitnehmerfreizügigkeit (differenzierte Arbeitsmarktpflege) gefordert, wodurch sowohl der Fachkräftemangel in bestimmten Sektoren durch den Einsatz tschechischer Fachkräfte gemildert als auch der Bereich der gering Qualifizierten geschützt werden könnte.

⁵¹ Vgl. zu den Erwartungen und Ängsten von Handwerksmeistern im Raum Fichtelgebirge Maier u.a. 1999.

Kammern in der bayerischen Grenzregion wird prononciert darauf hingewiesen, dass ein hoher Wettbewerbsdruck vor allem auf die kleinen und mittleren Unternehmen wirken wird, und zwar umso ausgeprägter, je näher sie an der Grenze angesiedelt sind. Besonders betroffen sein dürften Handwerksbetriebe, die Dienstleistungen anbieten, welche unabhängig von einem festen Standort erbracht werden können. Hierzu wird ausdrücklich das Bau- und Baunebengewerbe gezählt, das z.B. in der Region Oberpfalz/Niederbayern nach dem Elektro- und Metallbereich mit fast einem Viertel den zweitgrößten Anteil der Handwerksbetriebe stellt. Aber auch Betriebe mit unmittelbar personennahen Dienstleistungen wie etwa Zahntechniker, Frisöre etc. dürften unter Konkurrenzdruck durch tschechische Betriebe geraten, deren Leistungen zu günstigeren Kosten entweder in der bayerischen Grenzregion angeboten oder im tschechischen Grenzland von deutschen Kunden in Anspruch genommen werden können. Wenn man bedenkt, dass in den Gebieten der bayerischen Grenzregion der Beschäftigungsanteil der Betriebe aus den genannten Bereichen besonders hoch und der von Unternehmen mit einer Beschäftigung von mehr als 100 Personen besonders gering ist, wird deutlich, dass es hier um durchaus gravierende Auswirkungen gehen kann.

Die Vereinbarung von Übergangsfristen auch bei der Dienstleistungsfreiheit wird deshalb durchgängig für eine wichtige Vorkehrung gehalten. Dass entsprechende Regelungen bislang nur für das Baugewerbe, die Gebäudereinigung und den Bereich der Innenausstattung getroffen wurden, wird als ausgesprochen problematisch angesehen (Wiesheu 2001). Dabei ist allerdings unklar, inwieweit die Wirksamkeit solcher Übergangsfristen überhaupt gewährleistet ist, da nach der Osterweiterung ja auch Niederlassungsfreiheit gilt. Diese aber könnte zum Unterlaufen von Übergangsregelungen bei der Dienstleistungsfreiheit genutzt werden, da selbstständige Handwerker aus dem Nachbarland nicht nur hier ihre Dienste anbieten, sondern sich auch diesseits der Grenze niederlassen können, sofern sie die sachlichen Voraussetzungen (bestimmte Anforderungen an Qualifikation und Berufserfahrung) dafür aufweisen.

4.3.4 Problematische Fördersituation

Generell wurde in vielen Gesprächen sowohl auf regionalpolitischer als auch auf betrieblicher Ebene hervorgehoben, dass die „Förderproblematik“ (also ob bestimmte sich an der MOEL-Grenze gegenüberliegende Regionen in diverse Förderprogramme der EU einbezogen werden oder aus ihnen herausfallen) für die Betriebe in der Grenzregion einen besonderen Stellenwert hat. Jenseits des – angesichts der Osterweiterung eher generell diskutierten – möglichen Zielkonflikts zwischen EU-Kohäsions- und Strukturpolitik und jenseits der Frage, wie zukünftig die EU-Strukturfondsmittel finanziert und verteilt werden sollen (vgl. etwa Berger 2002, S. 5 f.), konzentrieren sich die Fragen in der bayerischen Grenzregion vor allem auf zwei Seiten der gleichen „Fördermedaille“: Einerseits wird die zukünftige EU-Förderung der wirtschaftlich rückständigen Grenzre-

gionen Tschechiens (voraussichtlich Ziel-1-Region) deren Wettbewerbsfähigkeit deutlich erhöhen, während gleichzeitig die bisher noch förderberechtigten unmittelbaren Grenzgebiete Bayerns wohl mehr oder weniger aus der EU-Förderung herausfallen werden; beides wird den Konkurrenz- und Anpassungsdruck auf die Betriebe und Belegschaften im bayerischen Grenzgebiet zusätzlich erhöhen. Andererseits kann die Bereitstellung von Fördermitteln für die tschechische Grenzregion auch dazu führen, dass verstärkt ausländische Direktinvestitionen und weitere Verlagerungen aus der bayerischen Grenzregion nach Tschechien induziert werden; Letzteres würde sich unmittelbar problematisch auf bislang in der bayerischen Grenzregion, aber auch darüber hinaus in Bayern und Deutschland angesiedelte Produktionsstandorte auswirken. Diese Risiken wurden auch im Rahmen des zweiten Projektworkshops stark thematisiert (ISF München 2003). Zum Einkommensgefälle zwischen Bayern und Tschechien käme ein Fördergefälle hinzu. Dadurch könnte sich der Anreiz für die grenzregionalen Unternehmen deutlich erhöhen, aus eigenem Interesse erstmals oder erneut Produktionsverlagerungen vorzunehmen; aber auch der Druck der Abnehmerunternehmen auf die im Grenzgebiet gelegenen Zulieferer, weitere Teile ihrer Produktion ins Nachbarland zu verlegen, könnte sich noch mehr verschärfen. Auch wenn die öffentlichen Förderbedingungen keinen primären Grund für Direktinvestitionen darstellen, da Standortentscheidungen das Resultat vielfältiger Faktoren sind (vgl. ebd., S. 35), werden letztere dadurch doch auch beeinflusst. Günstige Förderbedingungen wirken als wichtige Investitionsimpulse und können im Einzelfall zu entsprechenden Maßnahmen veranlassen.⁵² Daher sah sich auch die bayerische Landesregierung veranlasst, wegen des absehbaren Fördergefälles von der EU zumindest größere Spielräume für eine (grenz-)regionale Strukturpolitik Bayerns zu fordern (Bayerische Staatskanzlei 2003, S. 30 f.).

Zwar bleibt dabei fraglich, welche Bedeutung dem Faktor „Fördermittel“ überhaupt zukommt, spielen doch auch die Verhältnisse auf den regionalen Arbeitsmärkten und die Serviceinfrastruktur eine wesentliche Rolle für Direktinvestitionen. Beides aber sind Faktoren, deren Verfügbarkeit im gering besiedelten tschechischen Grenzland und angesichts der dort konstatierbaren Knappheit an Fachkräften nicht so einfach gewährleistet zu sein scheint. Auch wenn also weitgehend offen ist, welche Konsequenzen sich aus der Verschiebung des Fördergefüges tatsächlich ergeben werden, hat sich eindeutig gezeigt, dass das Thema des ab Mai 2004 zu erwartenden Fördergefälles gegenüber Tschechien im Verein mit Verlagerungsängsten aufgrund der Lohnunterschiede zu erheblichen Verunsicherungen in den Belegschaften führen kann. Das gilt umso mehr, als einige Betriebsräte in der bayerischen Grenzregion entgegen manchen Expertenmeinun-

52 Dies zeigen etwa auch Erfahrungen mit der Verlagerung von Fertigungsaufgaben innerhalb Bayerns aus den Stammunternehmen in bestehende oder neu gegründete Betriebe in der bayerischen Grenzregion. Bei diesen Standortentscheidungen spielte neben anderen Faktoren (auch hier hatte die Verfügbarkeit von Arbeitskräften einen erheblichen Stellenwert) die Grenzlandförderung durchaus eine Rolle.

gen Anzeichen einer neuen Verlagerungswelle zu erkennen glauben (vgl. dazu die Diskussion im zweiten Projektworkshop, ISF München 2003).

4.3.5 Resümee zu den zentralen Problemlagen und Risiken in der bayerischen Grenzregion

Will man ein erstes Fazit über die Relevanz der Problemlagen ziehen, die in unseren Expertengesprächen im Hinblick auf die bevorstehende EU-Osterweiterung diskutiert wurden, so ergibt sich folgendes Bild, das je nach Perspektive durchaus unterschiedlich aussieht:

... aus Sicht von Managementvertretern und regionalpolitischen Experten

Das Management in den befragten Unternehmen macht sich die angesprochenen Problemlagen, insbesondere das Problem eines verstärkten Migrations- oder Pendleraufkommens, offensichtlich kaum zu eigen. In der Regel wird geäußert, dass ggf. eben aus Wettbewerbsgründen einzelne Verlagerungsschritte ins Auge gefasst werden müssten. Befürchtungen werden allenfalls zuweilen in Bezug auf den Erhalt des eigenen Standorts geäußert, weshalb man sich dagegen zu wappnen und der Konkurrenzlage anzupassen habe, worunter insbesondere die Verringerung der Produktionskosten zu verstehen ist.

Dabei wurde aber generell betont, dass trotz einzelner Produktionsverlegungen keine durchgängige Verlagerungsstrategie verfolgt werde. Vor allem werde nicht an Verlagerung der zentralen Unternehmensfunktionen gedacht; wenn aber doch, dann sei geplant, an Stelle der zu verlagernden Fertigungsprozesse an den deutschen Standorten in den Auf- oder Ausbau anderer technologisch und qualifikatorisch anspruchsvoller Produktionsbereiche zu investieren. An einer solchen Strategie würde auch das prospektive Fördergefälle zwischen Bayern und Tschechien nichts ändern. Festzuhalten ist allerdings auch, dass von den befragten Experten kein Unternehmen in der bayerischen Grenzregion genannt werden konnte, das derzeit EU-Fördermittel in Anspruch nimmt (vgl. ISF München 2003), was das oben genannte Ergebnis der Betriebspanelauswertung bestätigt.

Bei den regionalpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Experten spielten dagegen mögliche Veränderungen in den Migrations- und Pendlerströmen weit eher eine Rolle; sie werden durchaus als wichtige Begleiterscheinung der Osterweiterung angesehen. Zum einen verbindet man damit verbesserte Chancen zur Rekrutierung von Fachkräften, zum anderen leitet man daraus aber auch Risiken der Verdrängungskonkurrenz für ArbeitnehmerInnen ab, die mit gering qualifizierten Tätigkeiten und in arbeitsintensiven Prozessen beschäftigt sind, insbesondere in KMU und in im unmittelbar grenznahen Bereich gelegenen Betrieben. Gleichwohl geht man davon aus, dass diese Veränderungen durch die Übergangsregelungen weitgehend beherrscht werden können, allerdings

nur unter der Voraussetzung, dass die Betriebe und die Belegschaften umgehend fit gemacht werden für die wachsende Konkurrenz und vor allem für den Termin der völligen Arbeitnehmerfreizügigkeit bzw. uneingeschränkten Dienstleistungsfreiheit. Dementsprechend wird auch das Problem des zukünftigen Fördergefälles thematisiert und die Notwendigkeit abgeleitet, zu dessen Beherrschung noch einiges politisch zu bewegen.

Das Thema Produktionsverlagerung wird zwar von diesen Experten ebenfalls angesprochen, aber mehr unter dem Aspekt der strukturellen Anpassung und des Wandels der Wirtschaft in der Grenzregion betrachtet.⁵³ Damit verbundene eventuelle Probleme und Risiken etwa für die Arbeitskräfte oder für KMU in bestimmten Branchen werden deshalb eher im Zusammenhang mit Maßnahmen der Qualifizierung und Kompetenzvermittlung und mit Aktivitäten zur grenzüberschreitenden Markterschließung und Kooperation diskutiert. Im Vordergrund steht also der Gesichtspunkt der Schaffung von Voraussetzungen, um die Anforderungen der Osterweiterung erfolgreich meistern und eventuelle Arbeitsplatz- und Betriebsverluste durch Ansiedlung und Ausweitung qualifikatorisch anspruchsvoller Produktionsstätten und Dienstleistungsbetriebe kompensieren zu können; dabei wird u.a. auch die Bewältigung verkehrspolitischer und anderer Engpässe, etwa durch Bereitstellung ausreichender und problemlos passierbarer, gleichwohl ausreichende Kontrollen bietender Grenzübergänge, forciert ins Gespräch gebracht.

... aus Sicht von Arbeitnehmern und Arbeitnehmervertretern

Zwar werden auch von den bayerischen Arbeitnehmervertretern kaum weitere Migrationschübe nach dem EU-Beitritt Tschechiens erwartet, sodass in diesem Punkt keine Probleme befürchtet werden. Umso mehr steht aber auf der in diesem Projekt am meisten interessierenden Ebene der ArbeitnehmerInnen und der Betriebsräte das Risiko der Verlagerung von Fertigungs- und Entwicklungsaufgaben nach Tschechien im Vordergrund, das zusammen mit der z.T. hohen Arbeitslosigkeit in der Region und der daraus resultierenden erhöhten Abhängigkeit der Belegschaften und Arbeitnehmervertreter als zentrale Problemlage angesehen wird. Eng verflochten sind damit Befürchtungen, dass man Lohnsenkungsforderungen der Arbeitgeber hinnehmen müsse, oder auch die Angst, dass tschechische Pendler Beschäftigten in den bayerischen Grenzgebieten Arbeitsplätze wegnehmen könnten. Dabei spielt natürlich eine erhebliche Rolle, dass in

⁵³ Genaue Daten über die Anzahl und die Größenordnung von Produktionsverlagerungen stehen nicht zur Verfügung, auch im Rahmen der Betriebspanelerhebung wird nicht danach gefragt. Rückschlüsse ließen sich allenfalls aus dem Umfang der Direktinvestitionen bayerischer und deutscher Unternehmen ziehen, allerdings wurde darauf verwiesen, dass zahlreiche Unternehmen in der Grenzregion sich im Nachbarland produktionsbezogen engagieren, dies aber nicht bekannt geben. Genaue Hinweise wären nur über eine betriebsindividuelle Abfrage unter Einbeziehung der jeweiligen Beschäftigungsentwicklung zu eruieren, aber auch diesbezüglich gäbe es Interpretationsschwierigkeiten auf Grund von Verzögerungen zwischen den jeweiligen Aktivitäten und konjunkturell unterschiedlichen Einflüssen auf die einzelnen Standortentwicklungen.

der Grenzregion immer wieder von diesem oder jenem Betrieb zu hören ist, bei dem mit Verlagerung gedroht wurde bzw. bei dem die Belegschaften Lohnverzicht akzeptieren mussten, und dass auch Fälle kolportiert werden, in denen es sogar kurzfristig zu Betriebsschließungen gekommen ist.

Zwar gehen sowohl wissenschaftliche als auch regionalpolitische Experten – entgegen der im ersten Workshop von Arbeitnehmervertreterseite geäußerten Befürchtung – nicht davon aus, dass es aufgrund der EU-Osterweiterung einen ausgeprägten neuen Schub bei der Verlagerung von Produktionsstandorten geben wird. Begründet wird das damit, dass die Hauptverlagerungswelle nach Öffnung der Ostgrenze weitgehend gelaufen sei, wovon hauptsächlich Arbeitsplätze mit einfachen Angelerntentätigkeiten betroffen gewesen seien. Diese letzte Annahme findet eine wenn auch bedauerliche Bestätigung darin, dass es gegenwärtig in bestimmten Gegenden der bayerischen Grenzregion offenbar kaum mehr Standorte mit Angelerntfertigung gibt. Vom Abbau solcher Arbeitsplätze waren vermutlich überproportional Frauen betroffen, die in der Region und unter den geschilderten Umständen besondere Schwierigkeiten haben dürften, eine neue Beschäftigung zu finden.

Die Befürchtungen von Arbeitnehmerseite werden zumindest insoweit von wissenschaftlichen und regionalpolitischen Akteuren bestätigt, als allgemein zugestanden wird, dass es auch weiterhin zu einzelnen Verlagerungen kommen wird, vor allem durch eine intensivere Nutzung der bereits in Tschechien erfolgten Standortgründungen, etwa weil viele davon sich für Erweiterungsinvestitionen eignen oder dorthin zunehmend auch komplexere Fertigungsprozesse verlagert werden können. Dementsprechend ist in fast allen Betrieben die Verlagerungsdrohung immer latent spürbar und sie wird im Falle von Auftragsrückgängen oder anstehenden Lohnauseinandersetzungen explizit als durchaus realistisch zu bewertende unternehmerische Alternative in den Raum gestellt. Deshalb reichen die zitierten Experteneinschätzungen, wonach es zu keinem neuen Verlagerungsschub nach Tschechien kommen werde, keineswegs aus, um die Belegschaften und ihre Vertretungen zu beruhigen – wenn sie dort überhaupt zur Kenntnis genommen werden. Das gilt umso mehr, als von gewerkschaftlicher Seite bereits über eine neue Welle der Verlagerung von Produktionsstätten aus einzelnen Regionen nach Tschechien berichtet wurde und einiges dafür spricht, dass solche Informationen wesentlich mehr Wirkung entfalten als Prognosen und Expertenmeinungen (vgl. entsprechende Aussagen in der Dokumentation zum zweiten Workshop, ISF München 2003). Die Verlagerungsproblematik stellt daher offensichtlich – insbesondere angesichts der in bestimmten Gegenden hohen Arbeitslosenquote – die wichtigste die Handlungssituation der Betriebsräte in der bayerischen Grenzregion prägende Konstellation dar,⁵⁴ weshalb darauf in Kapitel III noch näher einzugehen sein wird.

⁵⁴ Vgl. dazu etwa auch jüngst Schmitt (2003) in der Süddeutschen Zeitung.

4.4 Zu den Problemlagen in der tschechischen Grenzregion

Die begrenzten Erhebungen innerhalb des Projektes reichen für eine gesicherte umfassende Charakterisierung der in der tschechischen Grenzregion im Zusammenhang mit dem bevorstehenden EU-Beitritt im Vordergrund stehenden Problemlagen keinesfalls aus. Es sollen allerdings einige uns gegenüber mehrfach erwähnte Problemaspekte kurz skizziert werden, die nahezu alle etwas anders gelagert sind als in der bayerischen Grenzregion.

Im Vordergrund steht zweifellos die in den letzten Jahren gestiegene, regional sehr unterschiedliche, teilweise sehr hohe **Arbeitslosigkeit** (siehe Abschnitt II.1.2), die als erhebliches Problem angesehen wird – auch wenn sie in der Region entlang der bayerischen Grenze durchschnittlich etwas niedriger ist als in Tschechien insgesamt. Die Schwierigkeit, dort die Arbeitslosenquote zu verringern, wird im Zusammenhang mit anderen Faktoren thematisiert. Dazu gehört vor allem die offensichtlich **geringe landesinterne Mobilität** der tschechischen Arbeitnehmer. Als Erklärung dafür wird einmal auf die generell feststellbare Mentalität vieler TschechInnen verwiesen, wegen ihrer „Bodenverbundenheit“ wenig Bereitschaft zu zeigen, ihre angestammte Region zu verlassen. Als Mitursachen werden aber auch infrastrukturelle Defizite, die Knappheit geeigneten Wohnraums in der Nähe industrieller Ansiedlungen in der dünnbesiedelten Grenzregion und – in Relation zu den niedrigen Löhnen – sehr hohe Fahrtkosten angeführt, Ursachen, die für sich genommen bereits als typische Problemlagen betrachtet werden.

Als weiterer Problemkomplex ist zu nennen, dass der mancherorts bereits konstatierte **Fachkräftemangel** sich nach dem Erweiterungsschritt noch verstärken könnte, wenn fachlich qualifizierte Arbeitnehmer abwandern. In diesem Zusammenhang muss auch der mehrfach angesprochene Sachverhalt erwähnt werden, dass die Betriebe bislang nicht bereit sind, Lehrlinge auszubilden; die gesamte Berufsausbildung in Tschechien findet, wie vor der Grenzöffnung, lediglich in Berufsschulen, also ohne betriebliche Ausbildung statt. Moniert wird, dass deren technische Ausstattung vielfach nicht auf dem neuesten Stand sei und dass den technisch qualifizierten Ausbildungsabgängern oft betriebspraktische Kenntnisse fehlten. Es wird daher befürchtet, dass die (berufs-)schulische Ausbildung nicht ausreicht, um dem Fachkräftemangel zu begegnen, und die Frage aufgeworfen, ob ggf. Modifikationen anzustreben sind bzw. ob eine „duale“ Ausbildungsvariante dafür bessere Voraussetzungen bietet.

Ein besonderes Risiko wird in einem möglichen **brain drain** gesehen, also einem zu starken Abfluss hoch qualifizierter Arbeitskräfte ins (westliche) Ausland. Dadurch könnte es zu einem „Ausbluten“ der Grenzregionen kommen, was wiederum die Chancen der dort angesiedelten Betriebe, die Potenziale des EU-Beitritts zu nutzen und/oder sich zu Standorten mit komplexeren Fertigungsprozessen zu entwickeln, deutlich

schmälern würde. Dies hat mittlerweile auch dazu geführt, dass die vor allem auf Betreiben der Bundesrepublik getroffenen Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit auch von tschechischer Seite nicht mehr nur – wie anfänglich verbreitet – als diskriminierend angesehen werden. Sie gelten nunmehr z.T. auch als potenziell hilfreich, um unerwünschte Abwanderung zu verhindern.

Drohende Engpässe bei qualifizierten Arbeitskräften werden umso kritischer betrachtet, als ohnehin für viele tschechische Standorte **betriebliche Entwicklungsprobleme** zu befürchten sind. So besteht die Gefahr, dass es insbesondere manchen Tochterfirmen westlicher Unternehmen nicht gelingt, den Status einer verlängerten Werkbank zu überwinden – was im Interesse der Standortsicherung eigentlich dringend angezeigt wäre. Das könnte evtl. die Konsequenz nach sich ziehen, dass solche Standorte mittelfristig einer weiteren Verlagerung etwa nach Rumänien, in andere MOE-Staaten oder noch weiter nach Osten zum Opfer fallen. Selbstständige KMU wiederum hätten generell große Schwierigkeiten, sich auf dem erweiterten Markt aus eigener Kraft zu behaupten bzw. sich – insbesondere durch Kooperation mit anderen tschechischen, aber auch mit ausländischen Firmen – besser zu positionieren und weiter zu entwickeln. Das gilt umso mehr, als es in diesem Bereich auf Grund der „realsozialistischen“ Vorgeschichte immer noch erhebliche Entwicklungsrückstände gibt und diese wichtige Unternehmensgruppe von staatlicher Seite nach wie vor kaum gefördert wird. Es besteht die Gefahr, dass KMU die nächsten Jahre allenfalls als kleine Zulieferer überleben können.

Interessanterweise wird in der tschechischen Grenzregion im Kontext der EU-Osterweiterung ebenfalls ein zukünftig drohendes **Migrationsproblem** diskutiert, nämlich das eines verstärkten Zuzugs von Arbeitskräften aus anderen MOE-Ländern, eventuell auch aus weiter östlich gelegenen Ländern, wodurch der ohnehin schon hohe Anteil ausländischer Arbeitskräfte in Tschechien weiter steigen dürfte. Insbesondere wird mit dem EU-Beitritt eine große Zuzugswelle aus Polen erwartet. Denn bereits jetzt ist die Wanderung von Arbeitskräften zwischen einzelnen MOE-Ländern wenig reguliert, erst recht dürfte es nach dem EU-Beitritt keinerlei Migrationssteuerung mehr geben. Schon heute wird von Arbeitsamtsexperten vermutet, dass die Beschäftigung ausländischer, etwa aus Polen und der Slowakei zugewanderter Arbeitskräfte in Nordböhmen, wo hohe Arbeitslosigkeit herrscht, dazu beiträgt, dass das Lohnniveau besonders niedrig bleibt oder gar gesenkt wird.

Schließlich wird derzeit in sozioökonomischer Hinsicht eine **komplexe Problemlage** in Tschechien konstatiert – abhängig von verschiedenen, schwer einschätzbareren Tendenzen. Einerseits könnten (eher aus Unternehmersicht) zu rasch steigende Löhne und eine Angleichung von Arbeitsstandards und Gewerkschaftseinflüssen bremsend wirken; andererseits wird aus Arbeitnehmersicht befürchtet, dass zu schnell wachsende Lebenshaltungskosten gegenüber nur langsam steigenden Löhnen bei gleich bleibender Arbeitslosigkeit die Vorteile des Wirtschaftswachstums für die Arbeitnehmer wieder auf-

II. Rahmenbedingungen und typische Problemlagen in den Grenzregionen

zehren. Für diese Entwicklungen bleiben zudem das gegenwärtig bestehende Defizit im Staatshaushalt und die darauf bezogenen staatlichen Maßnahmen nicht ohne Wirkung (vgl. dazu auch Kohl u.a. 2002). Insgesamt handelt es sich also um eine chancenreiche, aber nicht risikolose Konstellation; ihre Bedeutung für die ökonomische und soziale Gesamtentwicklung ist allerdings angesichts des weitgehenden Fehlens einer organisierten Arbeitgeberschaft, einer relativ begrenzten Relevanz der Gewerkschaften und einer noch nicht erreichten Konsolidierung der neuen Verwaltungsstruktur schwer abwägbar.

III. Die Handlungssituation der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer im Vorfeld der bevorstehenden Osterweiterung

Über die Erwartungen und Perspektiven des Managements von Unternehmen aus der bayerischen und der tschechischen Grenzregion wurde bereits oben berichtet. Wegen des engen Rahmens, der den empirischen Arbeitsschritten gesetzt war, konnten hierzu keine umfassenden Recherchen stattfinden. Insbesondere zu Betrieben, die in unmittelbarer Grenznähe angesiedelt sind, ließen sich daher keine detaillierteren Erkenntnisse gewinnen, zumal es sich dabei vorrangig um KMU handelt, die tarifungebunden und ohne betriebliche Interessenvertretung sind. Dass die Erhebung genauerer Informationen über in der tschechischen Grenzregion gelegene KMU vor Ort im Rahmen des Projekts aus Kapazitätsgründen, aber auch wegen des nicht zu gewährleistenden Betriebszugangs nicht möglich sein würde, war schon bei der Antragstellung klar. Zu dieser Gruppe konnten daher nur Informationen „aus zweiter Hand“ im Rahmen von Expertengesprächen gesammelt werden, die vor allem darauf hinausliefen, diese Betriebe als allgemein strukturell benachteiligt zu charakterisieren (vgl. oben).

Im Folgenden werden daher zunächst vor allem die Handlungsbedingungen von Betriebsräten auf bayerischer Seite und Arbeitnehmervertretern auf tschechischer Seite anhand von Beispielen aus unserer Empirie skizziert. Darüber hinaus soll kurz über die uns bekannt gewordenen grenzüberschreitenden Aktivitäten von Unternehmen berichtet werden, die einen mehr oder weniger ausgeprägten Einfluss auf die Handlungssituation der Arbeitnehmervertreter haben. Anschließend wird aus Sicht von Akteuren auf überbetrieblicher und regionalpolitischer Ebene, vor allem der Kammern insbesondere der bayerischen Grenzregion und der jeweiligen Arbeitsverwaltung, auf die Bedeutung der Osterweiterung eingegangen und es werden diesbezügliche Aktivitäten dieser Akteure behandelt, aus denen sich ebenfalls für die Handlungsbedingungen der Arbeitnehmervertreter wichtige Effekte ergeben (können).

1. Handlungsbedingungen betrieblicher Arbeitnehmervertretungen

Die Handlungsbedingungen der Betriebsräte in den untersuchten bayerischen Unternehmen unterscheiden sich von denen der Arbeitnehmervertreter in den Betrieben der tschechischen Grenzregion ganz erheblich, was auf der jeweils anderen Seite oft zu Missverständnissen und Fehlinterpretationen führt. Hinzu kommt, dass der Kenntnisstand über die Rahmenbedingungen, unter denen jeweils die Kollegen auf der anderen Seite der Grenze zu arbeiten haben, meist ausgesprochen unzureichend ist. Das führt insbesondere seitens der tschechischen KollegInnen häufig zu Erwartungshaltungen bezogen auf ihre deutschen Gegenüber, denen letztere überhaupt nicht gerecht werden

können, was wiederum Frustrationen und Misstrauen nach sich ziehen kann. Da deutlich geworden ist, dass es insbesondere in der einschlägigen deutschen Öffentlichkeit, die einstweilen der Hauptadressat des Berichts ist, erhebliche Informationsdefizite gibt, wird vergleichsweise ausführlich auf die Verhältnisse in den tschechischen Standorten eingegangen, zu denen wir zahlreiche Hinweise und Informationen erhalten haben. Für eine solche Darstellung spricht auch, dass sich im Laufe der empirischen Erhebungen und in den Workshops gezeigt hat, dass die Informationslage zu den konkreten Arbeits- und Handlungsmöglichkeiten der Arbeitnehmervertreter ebenso wie zum rechtlichen und organisatorischen Rahmen im jeweils anderen Land auch bei Betriebsräten bzw. Betriebsgewerkschaftern sowie bei hauptamtlichen Gewerkschaftern nach wie vor durchaus besser sein könnte (siehe dazu auch Kap. V, insbesondere Abschnitt 5).⁵⁵

1.1 Die Handlungssituation von Betriebsräten in den Unternehmen der bayerischen Grenzregion

Die Handlungssituation der Betriebsräte in der bayerischen Grenzregion hängt entscheidend davon ab, ob die Betriebe der Tarifbindung unterliegen und, wenn ja, wie hoch die „Tarifwirksamkeit“ ist. Weiter spielt eine wesentliche Rolle, welchen Organisationsgrad die Belegschaften aufweisen, inwieweit auch in anderen Betrieben der gleichen Region und Branche Betriebsräte existieren und wie durchsetzungsfähig diese sind. Selbstverständlich ist für die jeweilige Handlungssituation auch die wirtschaftliche Lage der Betriebe bzw. der Region von erheblicher Bedeutung.

(1) Zum Grad der **Tarifbindung** und zum gewerkschaftlichen **Organisationsgrad** der Betriebe bzw. der Beschäftigten – wie auch hinsichtlich des Vorhandenseins eines Betriebsrats in der Region (s.u.) – sind offenbar keine umfassenden Daten verfügbar, zumal auch die Verwaltungsstellen weitgehend nur über die bei ihnen organisierten bzw. von ihnen betreuten Betriebe Bescheid wissen. Über die o.g. Hinweise aus dem Betriebspanel hinaus können aber dazu folgende Informationen aus der Empirie einen Eindruck vermitteln.

Von den untersuchten Betrieben in der Grenzregion unterlagen die meisten der Tarifbindung; allerdings befand sich der größere Teil dieser Betriebe nicht unmittelbar in Grenznähe. Von den zwei am nächsten zur tschechischen Grenze gelegenen Betrieben, die den KMU zuzurechnen sind (ca. 400 bzw. 85 Beschäftigte), ist der eine erst seit fünf Jahren nach einem Lohnkonflikt mit der neuen Geschäftsleitung tarifgebunden; der an-

⁵⁵ Überhaupt haben wir in den Gesprächen mit tschechischen Experten den Eindruck gewonnen, dass das Informationsniveau in Tschechien bezogen auf die Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik insgesamt merklich höher ist als umgekehrt.

dere „lehnt sich zwar an den IG-Metall-Tarif an“, hat aber von den Bestimmungen im Einzelnen nur einen Bruchteil übernommen. Nach übereinstimmender Einschätzung der Vertreter der Verwaltungsstellen sind im unmittelbaren Grenzgebiet zahlreiche – darunter auch große – Unternehmen angesiedelt, die nicht tarifgebunden sind. In einem Fall handelt es sich um eine Firma, die bundesweit über 4.000 Beschäftigte hat; am hiesigen grenznah gelegenen Standort mit ca. 800 Beschäftigten herrscht Angelerntenfertigung mit einem hohen Frauenanteil vor. Es ist also davon auszugehen, dass von den Betrieben in unmittelbarer Grenzlage verhältnismäßig wenige dem IG-Metall-Tarif unterliegen, auch wenn grundsätzlich der Metallindustrie des ostbayerischen Raumes von Gewerkschaftsseite – selbst angesichts der Austrittswelle der letzten Zeit – insgesamt eine hohe Tarifgebundenheit attestiert wird (vgl. dazu auch die Daten aus der Sonderauswertung des Betriebspanels in Kap. II.3 bzw. im Anhang).

Ähnlich schwierig ist es, ein Bild vom gewerkschaftlichen Organisationsgrad der von der IG Metall abgedeckten Industriebereiche in der Grenzregion zu gewinnen, zumal dazu keine Ergebnisse aus dem Betriebspanel verfügbar sind.

Einige Daten enthalten die Geschäftsberichte der an Tschechien angrenzenden IG-Metall-Verwaltungsstellen. Für den Raum Passau ergibt sich für 1999 ein Organisationsgrad im Bereich der betreuten Metallbetriebe von 46,1 %, bei den Betrieben der Holz- und Kunststoffbranche von 32,1 % und bei den Betrieben der Textil- und Bekleidungsbranche von 60 %. Im Raum Amberg wiederum stehen 55,4 % bei den tarifgebundenen Metallbetrieben und 20,2 % bei den Metallbetrieben ohne Flächentarifbindung (also mit Firmen- und Haustarif) sowie 35,8 % im Metallhandwerk den Betrieben der Holz- und Kunststoffbranche mit 42,6 % und der Textil- und Bekleidungsbranche mit 39,1 % gegenüber. Für Osterfranken wird berichtet, dass im Metallbereich 39,4 % und im GTB-Bereich 36,1 % der Beschäftigten in den betreuten Betrieben organisiert waren.⁵⁶

Insgesamt war insbesondere im Verwaltungsstellenbereich Osterfranken in den Berichtsjahren bis 1999 eine rückläufige Tendenz des Organisationsgrads festzustellen. Speziell für die näher zur Grenze gelegenen Gebiete der Verwaltungsstellenbereiche lagen uns freilich keine differenzierten Zahlen vor.⁵⁷

Aus dem Geschäftsbericht der Verwaltungsstelle Passau geht hervor, dass der Organisationsgrad zwischen den Unternehmen sehr unterschiedlich ist und auf den ersten Blick nicht unbedingt mit der Nähe zur Grenze korreliert sein muss. Auch die in unsere Untersuchung einbezogenen Betriebe weisen bei den Organisationsgraden eine Spanne von 25 % bis 73 % auf, wobei niedrige Organisationsgrade zwischen 25 und 30 % zum ei-

⁵⁶ Für den Holz- und Kunststoffbereich in Osterfranken lagen keine Daten vor.

⁵⁷ Dies würde eine detaillierte Auflistung der in den einzelnen Teilregionen gelegenen Unternehmen und von deren Beschäftigten- und Gewerkschaftsmitgliederzahlen erfordern, wozu allerdings nicht in allen Geschäftsberichten der Verwaltungsstellen genaue und vollständige Daten ausgewiesen sind. Alternativ dazu könnte versucht werden, die entsprechenden Daten vor Ort zu erheben, was aber im Rahmen des Projektes nicht zu leisten war und zudem auch mit einem Aufwand für die ohnedies stark belasteten Verwaltungsstellen verbunden wäre.

nen auf ein zum GHK-Bereich gehörendes Unternehmen, zum anderen auf die beiden grenznah gelegenen Betriebe zutreffen, die oben im Zusammenhang mit der noch jungen Tarifbindung bzw. der Tarifanlehnung genannt worden sind.

All dies lässt natürlich keinen Schluss darüber zu, ob und inwieweit unterschiedliche Organisationsgrade von der Entfernung der Betriebe zur Grenze abhängen. Einen indirekten Anhaltspunkt dafür könnte die Verbreitung von Betriebsräten liefern. Zwar setzt die Wahl von Betriebsräten weder das Vorhandensein von Gewerkschaftsmitgliedern voraus, noch sind Betriebsräte durchweg (sehr wohl aber in ihrer großen Mehrheit) gewerkschaftlich organisiert. Da aber die Einrichtung von Betriebsräten von den Gewerkschaften als eine mit Nachdruck zu verfolgende Aufgabe betrachtet wird und viele entsprechende Initiativen von den Verwaltungsstellen angestoßen werden, kann die „Betriebsratsdichte“ dennoch bis zu einem gewissen Grad als Indikator für gewerkschaftliche Präsenz angesehen werden.

(2) Aber auch über das Vorhandensein von **Betriebsräten** liegen keine auf die Grenzregion im engeren Sinne beziehbaren Daten vor.⁵⁸

Die Erfahrungen der Gewerkschaftsexperten aus der bayerischen Grenzregion, die besagen, dass sich in der Nähe der Grenze vergleichsweise wenige IG-Metall-Betriebe befinden, lassen auch darauf schließen, dass es in Betrieben, die im Grenzgebiet ohnehin unter verstärktem Wettbewerbsdruck stehen, ohne entsprechende Unterstützung durch die Verwaltungsstellen schwer sein dürfte, einen Betriebsrat zu gründen. Ein „durchschnittliches“ Vorhandensein von Betriebsräten kann also gerade dort schwerlich vermutet werden. Nicht unerhebliche Bedeutung kommt dabei auch sog. unorganisierten Betriebsratsmitgliedern zu, die immerhin 1999 in Ostoberfranken ein Viertel aller dort gewählten Betriebsratsmitglieder stellten. Auch im Raum Amberg waren 1999 etwa 25 % der Betriebsratsmitglieder in den Betrieben unter 300 Beschäftigten nicht Mitglied der IG Metall, im Raum Regensburg galt dies für 23 %. Da der Betriebszugang über die Verwaltungsstellen erfolgt ist, waren in den von uns befragten Unternehmen nicht nur durchweg Betriebsräte vorhanden, sondern diese setzten sich auch weit überwiegend aus IG-Metall-Mitgliedern zusammen. Gleichwohl zeigte sich auch in den meisten dieser Betriebe, dass die Existenz von Betriebsräten allein keine wirkungsvolle Vertretung und Durchsetzung von Interessen gewährleistet; neben dem persönlichen Engagement sowie der Konflikt- und Durchsetzungsfähigkeit der Betriebsräte und der jeweils von der Geschäftsleitung geprägten Unternehmenskultur hängt dies vor allem stark vom Organisationsgrad und Engagement der Belegschaft selbst sowie von der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens und der Branchenentwicklung insgesamt ab.

⁵⁸ Die Ergebnisse des IAB-Betriebspanels eignen sich nicht für eine derart kleinräumige Analyse, da dann die Fallzahlen für einigermaßen valide Aussagen nicht mehr ausreichen.

(3) Geprägt wurde die Handlungssituation der Betriebsräte in den in die Empirie einbezogenen Betrieben der bayerischen Grenzregion zum Untersuchungszeitpunkt dadurch, dass angesichts der allgemeinen Wirtschafts- und Wettbewerbslage nahezu durchgängig **Verhandlungen** auf Betriebsebene **zur Senkung der Lohnkosten** im Raum standen. Dabei ging es darum, dass Tarifsteigerungen nicht übernommen werden sollten, dass ein „Beschäftigungspakt“ mit einer Lohnsenkung bzw. einer Ausweitung der Arbeitszeit ohne Lohnausgleich als Gegenleistung für nicht stattfindenden oder wenigstens verringerten Personalabbau angestrebt oder dass mit weiteren Verlagerungen gedroht wurde. Diese Forderungen an die Adresse der betrieblichen Interessenvertretung erfolgten alle weniger aus einem konkreten und aktuell dringlichen Anlass als eher in der Absicht, generell die betriebliche Markt- und Ertragsposition für die Zukunft zu verbessern, was auch dadurch deutlich wird, dass die meisten der Betriebe zum Zeitpunkt der Expertengespräche durchaus eine gute Auftragslage aufwiesen.

So wurde in einem Fall beispielsweise der Betriebsrat mit dem Verlangen konfrontiert, entweder eine Lohnreduzierung um 8 % zu akzeptieren oder eine Vereinbarung abzuschließen mit dem Ziel, durch Produktivitätssteigerungen eine Preissenkung von 21 % möglich zu machen – ansonsten müssten weitere Verlagerungen nach Tschechien ins Auge gefasst werden.

In einem anderen Fall wurde dem Betriebsrat eine Vereinbarung vorgeschlagen, die zum Inhalt hatte, zur Verringerung der Arbeitskosten und damit zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts die Entlohnungsbedingungen zu verschärfen (z.B. nur „gute“ Stücke werden entloht, Verringerung der Obergrenzen der Leistungsprämie etc.) und die Akkordlohnobergrenzen schrittweise abzusenken.

(4) Im Zuge derartiger Auseinandersetzungen zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat um Lohnsenkungen und Ausweitung bzw. Flexibilisierung der Arbeitszeiten gewinnt natürlich die **Konkurrenz zwischen den bestehenden und potenziellen Standorten** um den Erhalt von Produktionsteilen oder um zukünftige Aufträge an Bedeutung oder sie wird vom Management zumindest häufig gezielt ins Spiel gebracht. Dies kann vor allem dann problematisch werden, wenn bereits Teile der Produktion an Standorte verlagert wurden, die erweiterbar sind und möglicherweise auch den Rest einer kompletten Produktionssparte übernehmen können.⁵⁹ Für die Arbeitnehmervertreter ist es aber schwer, die Ernsthaftigkeit und betriebswirtschaftliche Rentabilität solcher Ankündigungen oder Drohungen zu beurteilen.

⁵⁹ So finden sich in der jüngeren Vergangenheit verschiedene Beispiele, etwa in der Automobilzulieferindustrie, wo nach mehreren einzelnen Teil-Verlagerungsschritten letztlich die komplette Karbellaumproduktion eines Werks in Ostbayern, das erst vor etwa 15 Jahren genau für diese Fertigung als „Just-in-Time-Montagewerk“ aufgebaut worden war, an tschechische Standorte verlagert wurde. Ähnlichen Verlagerungsprozessen begegneten wir auch in der Holz- und Kunststoffbranche.

Einerseits ist bekannt, dass es in der bayerischen Grenzregion seit längerem schon branchenübergreifend und aus den unterschiedlichsten Gründen – nicht selten auch kurzfristig und ohne frühzeitige Information des Betriebsrats – zu Produktionsverlagerungen gekommen ist. Einige Betriebsräte mussten damit sogar bereits (ggf. mehrmals) Erfahrungen am eigenen Standort sammeln. Auch bewirkt der Druck der Kunden bzw. Teileabnehmer oft nicht nur, dass bayerische Unternehmen Teile ihrer Produktion aus Kosten- bzw. Mischkalkulationsgründen nach Tschechien und anderswohin verlagern müssen; z.T. bekommen sie sogar nur dann Aufträge in Aussicht gestellt, wenn sie sich bereit erklären bzw. in der Lage sind, die Teile in Tschechien (oder anderen sog. „Billiglohnstandorten“) unmittelbar für die Abnehmer fertigen zu lassen, sehen sich also geradezu einem direkten Marktzwang zur Gründung von verlängerten Werkbänken ausgesetzt.

Andererseits wird der Betriebsvertretung von vielen Unternehmensleitungen mehr oder weniger zugesichert, dass keinesfalls grundsätzlich oder pauschal an Betriebsverlagerungen gedacht sei. Insbesondere zentrale Kompetenzen wie die Entwicklung und hoch komplexe Fertigungs- oder Endmontagearbeiten müssten schon zur Vermeidung von Know-how-Verlusten und aus image- und marketingpolitischen Gründen am Mutterstandort verbleiben. Angesichts dieser komplexen und sich widerspruchsvoll darstellenden Situation fehlen den Arbeitnehmervertretern vor allem oft die Kenntnisse über das Spektrum der Standortmerkmale, die einen Vergleich zwischen dem eigenen und den anderen Standorten rechtfertigen oder verbieten, und damit auch der Einblick in die den Standortentscheidungen zugrunde liegenden Benchmarking-Prozesse. Es stehen ihnen aber in der Regel auch keine geeigneten unternehmensinternen Plattformen zum gegenseitigen Erfahrungs- und Informationsaustausch zur Verfügung, um im Standortwettbewerb nicht gegeneinander ausgespielt zu werden, sondern eine gemeinsame strategische Stoßrichtung gegenüber der Unternehmenszentrale entwickeln zu können.

Während es in der bayerischen Grenzregion offenbar zahlreiche Betriebe gibt, deren Belegschaft durch Produktionsverlagerungen stark geschrumpft ist,⁶⁰ wurde auch über verschiedene Unternehmen berichtet, deren Personalstand trotz der Verlagerungen – manche sagen sogar wegen der mittels der Verlagerungen erzielten verbesserten Kostensituation und der damit einhergehenden höheren Wettbewerbsfähigkeit – seither kontinuierlich gewachsen ist. Das gilt auch für zumindest drei der von uns besuchten Betriebe. Die dafür angeführten Gründe waren verschieden. Genannt wurden: die häufig beschworene Mischkalkulation, die günstigere Marktpreise und damit den Standorter-

⁶⁰ Bedauerlicherweise gibt es, wie erwähnt, weder im Betriebspanel Daten oder Hinweise zur Anzahl und Größenordnung insgesamt getätigter Produktionsverlagerungen, noch gibt es dazu Ergebnisse aufgrund einer anderen Datenbasis. Alle uns vermittelten Einschätzungen zu diesen in der Grenzregion besonders deutlich spürbaren Vorgängen scheinen auf qualitativ erhobenen Befunden oder regional gesammelten Eindrücken zu gründen.

halt ermöglichte; dass man dadurch in die Lage versetzt wurde, in neue Produktbereiche vorzustoßen sowie neue Absatzmärkte zu erschließen, und damit Umsatzzuwächse erzielen konnte; oder auch dass man generell im Stande war, die Umsätze zu steigern, da die Nachfrage nach einem Hauptprodukt auf Grund einer Veränderung der Ausstattungsstrategie stark anstieg (z.B. im Kfz-Zulieferbereich).

(5) Im Zuge dieser Verlagerungsprozesse kam es bei den befragten Unternehmen einerseits zu starken **Veränderungen der Belegschaftsstrukturen ebenso wie der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen** am Mutterstandort. Vor allem wuchs der Anteil der Angestellten, also der nicht direkt produktiv tätigen Mitarbeiter, an der Belegschaft,⁶¹ die Mutterstandorte in der bayerischen Grenzregion entwickelten sich verstärkt zu Entwicklungs- und Vertriebszentren, aber auch die Arbeitszeitstrukturen wurden zunehmend flexibilisiert. Eine wichtige Aktivität der Betriebsräte in diesem Zusammenhang bestand darin, Weiterbildungsmaßnahmen insbesondere für jene Arbeitskräfte zu fordern und durchzusetzen, deren Arbeitsplätze von Verlagerungen betroffen waren bzw. sein konnten. Hierin könnte auch ein wesentlicher Ansatzpunkt zur generellen Vorbereitung der Belegschaft auf Probleme und Anforderungen liegen, wenn im Zuge der Osterweiterung weitere Verlagerungen und damit verbunden am Mutterstandort betriebliche Veränderungen im Raum stehen.

Andererseits führte die Verlagerung primär einfacher Fertigungs- und Montageprozesse dazu, dass die von den hiesigen Mutterunternehmen benötigten Materialien und (vormontierten) Komponenten großteils von ihren tschechischen Standorten – wenn auch von Deutschland aus gesteuert und veranlasst (Lieferkonditionen, Termine, Mengen) – zugeliefert oder gar direkt von dort an die Kunden der bayerischen Mutterunternehmen versandt werden. Nachdem auch die Beschaffungspolitik der bayerischen Hersteller und Modul- bzw. Systemlieferanten offensichtlich wenig Probleme mit der Produktqualität und der logistischen Zuverlässigkeit ihrer räumlich vergleichsweise nahe gelegenen tschechischen Tochter- und anderen Zulieferstandorte hat, erscheint die bisher bestehende Intransparenz über die Vielfalt und Anzahl tschechischer Tochterfirmen von deutschen (aber wohl auch von anderen westlichen) Investorunternehmen in einem besonderen Licht. Es besteht nicht nur nach wie vor Unklarheit darüber, wieviele solcher Tochter- und Kooperationsbetriebe es in der tschechischen Grenzregion wie überhaupt in Tschechien gibt, es weiß auch niemand genau, welche Branchen dabei in welchem Umfang vertreten sind und in welchem Umfang zwischen ihnen Liefer- und Kooperationsbeziehungen praktiziert werden. Hier gäbe es sicherlich Ansatzpunkte für die jeweiligen Arbeitnehmervertreter, um im Interesse ihrer Belegschaften durch betriebs- und unternehmensübergreifende, aber vor allem grenzüberschreitende Information und Ko-

⁶¹ Gemeint ist natürlich der Anteil jener, die nach herkömmlicher Definition Angestelltentätigkeiten durchführen; die tarifliche Gleichstellung auch der gewerblichen Mitarbeiter als Angestellte war freilich erst in einem Betrieb vollzogen.

operation mehr Einblick in die Abläufe und Beziehungen solcher internationaler Produktions- und Zulieferernetzwerke zumindest hinsichtlich des eigenen Mutterunternehmens zu gewinnen und ggf. auf die damit verbundenen potenziellen Anforderungen und Auswirkungen frühzeitig reagieren zu können.⁶²

(6) Für die Handlungssituation der Arbeitnehmervertretungen ist die **Verlagerungsproblematik** besonders wichtig und schwierig, weshalb darauf noch einmal etwas näher eingegangen wird:

Wie bereits ausgeführt, erwarten die meisten Experten mit der Osterweiterung zwar keine neue ausgeprägte Verlagerungswelle – zumindest nicht in Richtung Tschechien. Gleichwohl wird auch zukünftig mit einzelnen weiteren Verlagerungen zu rechnen sein, insbesondere durch eine intensivere Nutzung der bereits erfolgten Direktinvestitionen, wie dies derzeit auch bereits von regionalen Beobachtern registriert wird. Hinzu kommt, dass gegenwärtig in den deutschen Betrieben, aber auch in den tschechischen Standorten das letztlich für beide nicht unerhebliche Risiko thematisiert wird, dass deutsches und anderes westliches Kapital sich mittelfristig verstärkt in noch weiter östlich oder südöstlich gelegenen Ländern engagieren dürfte. Hierunter aber hätten nicht nur Belegschaften aus Ostbayern und dem übrigen Deutschland, sondern auch die Belegschaften tschechischer Standorte deutscher Unternehmen gleichermaßen zu leiden. Betroffen wären in Deutschland und Bayern verbliebene Produktionsprozesse ebenso wie die bereits nach Tschechien verlegten Fertigungsbereiche, insbesondere falls die bislang in Tschechien bestehenden Kostenvorteile durch die Anhebung des Lohnniveaus und die Einschränkung anderer Standortvorteile deutlich schwinden und es nicht gleichzeitig gelingt, anspruchsvollere, know-how-intensivere Produktionen mit höherer Wertschöpfung in den tschechischen Grenzregionen anzusiedeln.⁶³

Schließlich aber ist im Zusammenhang mit der intensiveren Nutzung der bereits erfolgten Standortgründungen darauf zu achten, welche Entwicklung der Erhalt und Ausbau qualifikatorisch anspruchsvoller Produktionsprozesse unter Konzentration auf komplexe und anspruchsvolle High-Tech-Produkte einschließlich der für alle Fertigungs- und Montageabläufe relevanten Konstruktions- und Entwicklungskapazitäten in den deutschen Mutterstandorten nehmen wird. Bei diesem – nach der in einer ersten Phase erfolgten Verlegung einfacher Angelerntätigkeiten – zweiten Verlagerungsschritt werden sukzessive auch anspruchsvollere konstruktive und entwicklungsbezogene Aufgaben samt komplexen Endmontagetätigkeiten an die Standorte im Ausland ausgelagert.

⁶² Dazu wurde etwa im Rahmen einer Sitzung des Projektbeirats der Aufbau einer deutsch-tschechischen Internetseite auf den Web-Domains von IG Metall und KOVO angeregt, auf der sich Teilnehmer von deutsch-tschechischen Kooperationen eintragen könnten.

⁶³ Dass davon im Erfolgsfalle wiederum die deutschen Standorte nachteilig betroffen sein könnten, liegt auf der Hand.

Verbleib und Ausweitung solcher Produktions- und Planungsfunktionen werden ja oft – auch von den Betriebsräten – als kompensatorische Komponente für die Verlagerung einfacherer Fertigungs- und Montageprozesse betrachtet bzw. lassen die unvermeidlich erscheinende Verlegung von Teilen der Produktion als eher hinnehmbar gelten. Inwieweit welche Unternehmen in der Grenzregion in eine solche zweite Verlagerungsphase eintreten bzw. dies planen, ist daher eine wichtige Frage, der zukünftig nachzugehen wäre.

Denn inzwischen wird eben auch auf tschechischer Seite, insbesondere vom Management der dort bestehenden Niederlassungen, zumindest eine Entwicklung in diese Richtung als einzige mögliche und dringend notwendige Alternative angesehen, um die tschechischen Standorte mittelfristig erhalten zu können. Auch von Seiten einzelner deutscher Unternehmen, die seit langem zu den Hauptauslandsinvestoren in Tschechien gehören, wurde schon vor Jahren betont, dass tschechische Standorte auf Dauer nicht nur verlängerte Werkbank sein dürfen. Aus einer derartigen Entwicklung könnten sich freilich auch problematische Rückwirkungen für die bayerischen Mutterstandorte und die hier (noch) angesiedelten komplexen und qualifikatorisch anspruchsvollen Produktionsbereiche, aber auch für Teile der Entwicklung ergeben. Dieser Zusammenhang und der damit verbundene Interessenkonflikt könnte auch die gelegentlich erkennbare Zurückhaltung der deutschen Arbeitnehmervertreter in ihrem Kooperationsengagement für die tschechischen Standorte mit erklären (siehe dazu unten).⁶⁴

1.2 Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und die Handlungssituation der Betriebsgewerkschaften in den tschechischen Standorten

Wie es auch aussehen mag mit der im vorhergehenden Abschnitt angesprochenen, von Managern geforderten und in Einzelfällen bereits realisierten Entwicklung tschechischer Standorte in Richtung komplexerer und anspruchsvollerer Produktionsstätten – zum Untersuchungszeitpunkt erwiesen sich noch alle der von uns besuchten bzw. in die Studie einbezogenen tschechischen Niederlassungen ostbayerischer Unternehmen mehr oder weniger als verlängerte Werkbänke. Sie lieferten für die bayerische Mutterfirma an deren eigenen Werke oder direkt an deren Abnehmerkunden vergleichsweise einfache Teile, die sie vorwiegend in arbeitsintensiven Prozessen herstellten oder nur (vor-)montierten. Ähnliches wurde von den befragten deutschen Betriebsratsexperten auch für weitere ihnen bekannte Standorte bestätigt.

⁶⁴ Gerade in den Grenzregionen verschärfen sich die Handlungsbedingungen der Arbeitnehmervertreter dadurch, dass dort verstärkt nationale und internationale Interessen ebenso wie spezifische arbeitsmarktpolitische Gegebenheiten in die betrieblichen Entscheidungsprozesse hereinspielen (vgl. Horwedel 2002).

Diese Situation scheint insbesondere auch nach Einschätzung der befragten tschechischen Experten auf das Gros der in der tschechischen Grenzregion gegründeten Niederlassungen zuzutreffen. Bei diesen Betrieben handelte es sich um zwar rechtlich selbstständige Firmen, die aber faktisch nur in engen Grenzen autonom waren, etwa hinsichtlich einfacher arbeitsorganisatorischer, personal- oder lohnpolitischer Entscheidungen. Ihre Geschäftsführer – seien dies nun formal geschäftsführende Betriebsleiter oder unter einem deutschen Geschäftsführer tätige Werksleiter – versuchten, weitgehend abhängig von der Mutterfirma bzw. deren Management, die von „oben“ vorgegebenen betriebswirtschaftlichen Zielen umzusetzen.⁶⁵

In diesem Zusammenhang ist interessant, dass der oben angesprochene ökonomische Druck auf die bayerischen Unternehmen, bestimmte Kundenaufträge von ausländischen Tochterstandorten nicht nur fertigen, sondern auch direkt an die Kunden liefern zu lassen, auch dazu führt, dass die Muttergesellschaften dafür zu sorgen haben, dass die tschechischen Standorte die von den Kunden geforderten Zertifizierungen erwerben. Überall stechen die gerahmten Zertifikate der tschechischen Tochterfirmen, z.T. sogar an den bayerischen Standorten ausgehängt, ins Auge, durchweg von deutschen Zertifizierungsunternehmen erstellt; in einem Fall war sogar der deutsche Standort, an dem vor der Verlagerung die gesamte Produktion hergestellt worden war, im Unterschied zum tschechischen Betriebsteil bis heute noch nicht zertifiziert.

Um die Handlungssituation der tschechischen Arbeitnehmervertreter in den von uns betrachteten Standorten etwas näher zu charakterisieren, seien im Folgenden einige Ergebnisse aus unserer Empirie dargestellt. Dabei stehen die Arbeitsbedingungen, die industriellen Beziehungen und die Probleme der Bildung einer Betriebsgewerkschaft im Vordergrund.

1.2.1 Ergebnisse zu den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen

Von den Managern auf beiden Seiten, also der bayerischen Mutterstandorte wie der tschechischen Niederlassungen, aber auch von einzelnen Betriebsräten wurde häufig relativ generalisierend gesagt, dass die Arbeitsbedingungen in den tschechischen Werken mehr oder weniger mit denen „bei uns“ vergleichbar seien. Allein schon aus Imagegründen würden Arbeitssicherheit und Arbeitsschutz wie an den deutschen Standorten gewährleistet; auch die Arbeitszeiten seien ähnlich ausgestaltet. Allerdings äußerten einige befragte tschechische Betriebsgewerkschafter eine deutlich andere Wahrnehmung und auch die unmittelbar betroffenen ArbeitnehmerInnen dürften nicht selten eine

65

Vgl. zu der Frage, inwieweit bei polnischen und tschechischen Tochtergesellschaften von multinationalen Konzernen und großen Mittelstandsfirmen ein zentral vorgegebenes Human Resource Management realisiert wurde, die Befunde bei Bluhm 2003b.

andere Einschätzung haben.⁶⁶ Auch der erste Augenschein, der sich bei den Betriebsbegehungen bot, sprach nicht unbedingt dafür, dass hier durchweg bereits die in Deutschland üblichen Standards erreicht sind.⁶⁷

Daher gehen nicht nur die tschechischen Betriebsgewerkschafter, sondern auch deutsche Betriebsräte davon aus, dass sich durch den EU-Beitritt Tschechiens auf jeden Fall formal höhere Anforderungen an Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit ergeben werden. Zugleich aber wird angesichts der Erfahrung, dass schon heute von den Arbeitskräften arbeitsrechtliche Verstöße, aber auch die Nichteinhaltung von Arbeitsschutzbestimmungen häufig hingenommen werden, deutlich in Frage gestellt, ob diese Anforderungen dann auch faktisch durchgesetzt werden (können). Für die geringe Bereitschaft, die Einhaltung von Regelungen einzufordern, spielt vor allem die Angst um den eigenen Arbeitsplatz eine wichtige Rolle; von Bedeutung ist aber auch, dass offenbar in vielen Fällen die geltenden nationalen Regelungen und die sich daraus ergebenden Rechte der ArbeitnehmerInnen entweder nicht ausreichend bekannt sind oder jedenfalls nicht als praktisch bedeutsam wahrgenommen werden.⁶⁸ Sieht man einmal von dem sehr viel geringeren Entlohnungsniveau ab, so wurde auf verschiedene weitere für die ArbeitnehmerInnen besonders ungünstige Bedingungen hingewiesen. Vielfach werden Arbeitszeit-, Überstunden- und Kündigungsregelungen zu Ungunsten der ArbeitnehmerInnen und ohne ihre Beteiligung gestaltet und dann auch noch häufig nicht regelgerecht praktiziert. Offenbar gibt es in Tschechien letztlich auch keinen tatsächlich wirksamen Kündigungsschutz, da eine Entlassung seitens des Unternehmens mittels geringer Abfindungen fast immer durchgesetzt werden kann. Eine westdeutschen Verhältnissen entsprechende Lohnfortzahlung im Krankheitsfall durch die Unternehmen existiert ebenfalls nicht; die Krankenversicherung ist vielmehr gleich vom ersten Krankheitstag an für den Mitarbeiter zuständig – mit deutlich niedrigeren Leistungen.

Überhaupt scheint in den tschechischen Betrieben oft eine für die ArbeitnehmerInnen höchst nachteilige Arbeits- und Beschäftigungssituation zu bestehen. Maßgeblich dafür ist u.a., dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Mitarbeiter gering ist, die Betriebe in monostrukturierten Regionen liegen und sich insbesondere in den Fällen, in denen einfache Produktionsprozesse mit Angelernten- und vor allem mit Frauenarbeit vorherrschen, kaum gewerkschaftlicher Widerstand regt bzw. dieser gezielt niederge-

⁶⁶ Eingehende Interviews mit tschechischen Arbeitnehmern konnten zwar nicht geführt werden, allerdings verstärkte sich der genannte Eindruck auch durch kurze – über Vertreter der Betriebsgewerkschaft bei Betriebsbegehungen übermittelte – Einschätzungen von Arbeitskräften vor Ort.

⁶⁷ Selbstverständlich handelt es sich hier lediglich um Impressionen, die nur durch eingehende Arbeitsplatz- oder Gefährdungsanalysen bestätigt oder widerlegt werden könnten.

⁶⁸ Wie sich vor diesem Hintergrund die EU-Standards auswirken werden, bleibt abzuwarten. Jedenfalls kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie ihre Wirkung quasi automatisch entfalten, vielmehr werden dazu umfassende Informationsaktivitäten erforderlich sein – eine Aufgabe, der sich zweifellos nicht zuletzt die tschechischen Arbeitnehmervertretungen annehmen müssten.

halten wird. Betriebsgewerkschaften sind bei weitem nicht durchgängig vorhanden und selbst dort, wo sie existieren, verfügen sie eben nicht über den Rückhalt einer starken überbetrieblichen Organisation mit entsprechender lokaler, regionaler und nationaler Infrastruktur – wie sie bei den deutschen Gewerkschaften gegeben ist.⁶⁹

Als Folge dieser Situation können sich die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen zwischen den einzelnen Betrieben auch ganz erheblich unterscheiden, hängen sie doch von den jeweiligen betrieblichen Kräfteverhältnissen und den vor diesem Hintergrund auf betrieblicher Ebene aushandelbaren bzw. ausgehandelten Ergebnissen ab.⁷⁰ Dabei ist vermutlich auch von Bedeutung, dass gegenüber dem besonders im Vordergrund stehenden Lohn die anderen Arbeitsbedingungen wie Arbeitszeit, Arbeitsschutz, Kündigungsschutz, Mitbestimmung etc. oft als eher nachgeordnet wahrgenommen werden, dass dafür noch kaum Schutzbestimmungen verankert wurden oder aber schwerlich rechtlich durchgesetzt werden können. Hinzu kommt, dass die Arbeitsrechtssituation in Tschechien nicht nur – für fast alle Personen von diesseits der Grenze, aber offenbar auch für viele Tschechen – schwer verständlich, sondern auch ständig im Fluss ist, was es auch Interessierten zusätzlich erschwert, sich auf dem Laufenden zu halten.⁷¹ Der Durchsetzungsgrad bzw. die reale Wirksamkeit der arbeitsrechtlichen Regelungen ist ersichtlich nicht allzu hoch. Niemand weiß genau, wieviel von den geltenden Bestimmungen überhaupt in den Betrieben umgesetzt wird, arbeitsrechtliche Verstöße werden offenbar kaum irgendwo eingeklagt. Organisiertes kollektives Vorgehen gegen derartige Verstöße wird kaum je vermeldet, nur in einem Fall wurde von einer Arbeitsniederlegung aus derartigen Gründen berichtet. Das Instrument des legalen Streiks spielt bislang in Tschechien offensichtlich ebenfalls kaum eine Rolle.

⁶⁹ In diesem Zusammenhang stellt sich natürlich die Frage, wie die Lage in anderen tschechischen Betrieben der Grenzregion aussieht, die über keine Partnerbeziehungen zu deutschen oder westlichen Mutterunternehmen verfügen. Es spricht sehr viel (u.a. einige Aussagen in Expertengesprächen) dafür, dass dort die Situation bei der Verwirklichung von Arbeitnehmerrechten meist noch prekärer ist. Im Rahmen der vorliegenden Studie konnte dieser Frage aber nicht weiter nachgegangen werden.

⁷⁰ Es liegt auf der Hand, dass es unter derartigen Bedingungen insbesondere für Arbeitskräfte mit relativ günstiger Stellung (hoch qualifiziert, jung, motiviert) nahe liegt, zu versuchen, die eigenen Interessen durch individuelle Verhandlungen mit dem Management wahrzunehmen, eine Einstellung, die auch in Tschechien von der Unternehmensseite durchaus gefördert wird und im Erfolgsfall umgekehrt eine effektive Interessenwahrnehmung durch Betriebsgewerkschaften erschweren kann.

⁷¹ Wichtige Anknüpfungspunkte zur Verbesserung der Vertretungssituation der ArbeitnehmerInnen dürften sich zukünftig insbesondere aus der vom Europäischen Parlament und dem Rat der EU erlassenen Richtlinie 2002/14/EG vom 11.3.2002 „zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der ArbeitnehmerInnen in der Europäischen Gemeinschaft“ ergeben, die ab Mai 2004 auch für die Republik Tschechien gelten wird. Diese Richtlinie zielt darauf ab, dass in den EU-Mitgliedstaaten generelle Mindestregelungen für das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der ArbeitnehmerInnen von in der Gemeinschaft ansässigen Unternehmen oder Betrieben fixiert werden; je nach Entscheidung der einzelnen Mitgliedstaaten gilt sie für Unternehmen mit mindestens 50 oder für Betriebe mit mindestens 20 Arbeitnehmern. Die dazu notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bzw. entsprechende zwischen den Sozialpartnern zu vereinbarenden Bestimmungen sind bis spätestens 23. März 2005 einzuführen, was bis zum 23. März 2007 von der EU-Kommission überprüft wird.

Negativ von den regionalen Gegebenheiten beeinflusst wird auch die Lohnhöhe. Das Ergebnis ist in bestimmten Gegenden, wo die Unternehmen die Situation vor Ort (Arbeitslosigkeit, Fehlen von Arbeitsplatzalternativen in von den Arbeitnehmern akzeptierten Pendel-Entfernungen) nutzen, um unterdurchschnittlich zu bezahlen, eine erhebliche Unzufriedenheit der Mitarbeiter mit der Entlohnung. Dabei gibt es nicht nur ein besonders starkes Lohngefälle zwischen Prag (wo nach Aussagen von Experten die Bezahlung bestimmter gesuchter, hoch qualifizierter Berufsgruppen mittlerweile fast Westniveau erreicht) und den Randgebieten, sondern auch zwischen verschiedenen Gebieten innerhalb der Grenzregion. Dabei dürften die Zahlen nochmals stark differieren, je nachdem, ob es sich um Betriebe mit einem hohen Anteil an männlichen oder weiblichen Arbeitskräften handelt, da Frauen – wie empirische Beispiele zeigen – vergleichsweise schlechter bezahlt werden.

So wurde uns berichtet, dass der Durchschnittsmonatslohn, der in Tschechien 2002 generell bei 14.680 Kronen und für einen Metallfacharbeiter bei ca. 15.600 Kronen lag, an einem der tschechischen Standorte im Raum Tachov nur 10.500 Kronen ausmachte, während ein angelernter Monteur dort sogar lediglich knapp 8.000 Kronen erhielt. Der seit 1.1.2003 gültige Mindestlohn in Tschechien liegt demgegenüber bei 6.200 Kronen. Im Landkreis Prachatice im Bezirk Südböhmen wiederum lag dieser Durchschnittslohn bei 11.800 Kronen, während in einem dort besuchten Betrieb im Schnitt 12.500 Kronen, in einem anderen Fall 14.000 Kronen bezahlt wurden. Von einem ebenfalls in dieser Region gelegenen Betrieb, dessen Belegschaft hauptsächlich aus Frauen bestand, wurde berichtet, dass der Durchschnittsverdienst lediglich 11.000 Kronen betrug. Im Pilsner Raum wiederum, der – wie uns gesagt wurde – an dritter Stelle in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aller tschechischen Bezirke steht, hörten wir von einem Durchschnittseinkommen der gewerblichen Arbeiter in Höhe von 15.000 Kronen. Ähnliches wurde von einem Betrieb im Raum Eger berichtet.⁷²

Nach Expertenauskunft betrug der Durchschnittslohn 2002 in der tschechischen Metallindustrie 14.300 Kronen, was etwa einem Viertel des deutschen Durchschnittslohns entsprach, die Kaufkraft erreichte allerdings bereits 65 % des deutschen Durchschnittsnettlohns (vgl. ISF München 2002).

Die Bildung bzw. Existenz von Betriebsgewerkschaften allein garantiert zunächst allerdings nicht, dass sich generell die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen verbessern, Kollektivvereinbarungen abgeschlossen werden oder das Arbeitsgesetzbuch strikt eingehalten wird.

Nach unseren Erhebungen wird in Betrieben, in denen eine Betriebsgewerkschaft besteht, vom Management nicht selten versucht, Kollektivvereinbarungen überhaupt zu verhindern oder zumindest zu verzögern sowie arbeitsgesetzliche Regelungen nicht zu befolgen bzw. „betriebsfreundlich“ auszulegen. So sind Verstöße gegen das Arbeitsge-

⁷² Der Kurs der tschechischen Krone gegenüber dem Euro beläuft sich auf etwa 1:30, derzeit (Stand: 4.11.2003) entsprechen einem Euro 35 Kronen im Ankauf und 29 Kronen im Verkauf.

setzbuch (beispielsweise gab es einen Fall, bei dem im Zweischichtbetrieb mit den gleichen Leuten bei nur 1½-stündiger Pause zwei Schichten unmittelbar hintereinander gefahren wurden) nicht ungewöhnlich. Die Tatsache, dass sich aus Angst um den Arbeitsplatz niemand über solche Verstöße beschwert, wird vom Management dazu genutzt, diesen Arbeitseinsatz als offenbar nicht gesetzeswidrig zu interpretieren, mit der Begründung, dass die Mitarbeiter dazu freiwillig bereit und daher mit dem Verfahren einverstanden seien. Dies gilt besonders für Betriebe mit einem hohen Frauenanteil an den Belegschaften, da sich viele weibliche Arbeitskräfte offensichtlich gezwungen sehen, solche Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen hinzunehmen, um ihren Arbeitsplatz nicht zu verlieren.

Es fanden sich weiter zahlreiche Hinweise, die die auf dem ersten Workshop diskutierte Einschätzung bestätigten, wonach es seitens des Managements Verstöße gegen arbeitsrechtliche Regelungen, Kollektivvereinbarungen sowie Arbeitsschutzanforderungen besonders häufig dann gibt, wenn tschechische Manager von ausländischen Mutterunternehmen als Geschäfts- oder Werksleitung in den tschechischen Standorten eingesetzt sind. Dafür dürfte zum einen eine Rolle spielen, dass sie gegenüber ihren aus dem Westen kommenden Kollegen über genauere Erfahrungen verfügen, was man den tschechischen Belegschaften zumuten kann, und tendenziell dazu bereit sind, der eigenen Belegschaft gegenüber besonders kompromisslos aufzutreten, um die Managementvorgaben des deutschen Mutterunternehmens möglichst umfassend zu erfüllen (und damit ihre eigene Position zu festigen oder zu verbessern). Umgekehrt verfügen sie wohl auch nicht über die (auch bei deutschen Managern keinesfalls durchweg vorhandene, aber fallweise doch anzutreffende und zuweilen auch handlungswirksame) Erfahrung, dass leistungsgerechte Entlohnung, vernünftige Arbeitsbedingungen und eine konstruktive Zusammenarbeit mit der betrieblichen Arbeitnehmervertretung die Motivation und das Engagement einer Belegschaft steigern und durchaus zu höherer Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit eines Betriebs führen können, wodurch u.U. bestimmte Mehrkosten mehr als wettzumachen sind.

In diesem Zusammenhang ist immerhin aber auch darauf hinzuweisen, dass es in bayrischen Unternehmen vereinzelt durchaus betriebliche Vereinbarungen zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat gibt, wonach die tschechischen Standorte die gleichen Arbeitsbedingungen haben sollten, wie sie im deutschen bzw. bayerischen Mutterunternehmen üblich sind. Es gibt allerdings keine Information darüber, wie verbreitet bzw. wie selten solche Abmachungen sind und inwieweit sie faktisch umgesetzt sind.⁷³

73

Das hängt wiederum u.a. damit zusammen, dass bislang ein intensiver Erfahrungsaustausch z.B. zwischen deutschen Betriebsräten und ihren Partnern an den tschechischen Standorten weit eher die Ausnahme als die Regel ist (siehe dazu unten).

Insgesamt gewinnt man den Eindruck, dass an den meisten tschechischen Standorten der Druck von der Basis fehlt, zumal die ArbeitnehmerInnen, aber auch die von ihnen gewählten Vertreter nicht über langjährige Erfahrungen in Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen westlicher Prägung verfügen. Dies scheint vor allem dort besonders problematisch zu sein, wo regional eine höhere Arbeitslosigkeit besteht, mangels ausreichender industrieller Ansiedlungen kaum Alternativen für einen Betriebswechsel gegeben sind und vorwiegend Frauen in der Fertigung arbeiten. So wurde uns mehrfach – auch von Betriebsgewerkschaftern – gesagt, man könne sich nicht vorstellen, dass es in diesen Betrieben jemals zu einem Streik kommt.

1.2.2 Probleme in den industriellen Beziehungen der untersuchten Betriebe in Tschechien

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass ähnliche Probleme auch unmittelbar in den industriellen Beziehungen zum Ausdruck kommen. Kollektivverträge werden nicht erneuert oder kommen überhaupt nicht zustande, weil das Management zu Verhandlungen mit der Betriebsgewerkschaft nicht bereit ist. Zum anderen stehen den deutschen und tschechischen Managementvertretern bei Verhandlungen oft Rechtsexperten zur Seite, die über die Besonderheiten des tschechischen Arbeitsgesetzbuches Bescheid wissen, während die Betriebsgewerkschafter sich allenfalls im Vorfeld mit Vertretern des Verbandes der Metallgewerkschaft KOVO beraten können, bei den Verhandlungen aber in der Regel auf sich allein angewiesen sind.

Aber auch generell funktioniert offenbar die Kommunikation zwischen Arbeitnehmervertretern und Geschäftsleitung in vielerlei Hinsicht nicht, sei es, dass keine Betriebsversammlungen abgehalten werden, dass keine regelmäßigen Treffen zwischen Gewerkschaft und Geschäftsleitung stattfinden, dass nur mündliche Absprachen nach Bedarf getroffen werden, ohne genaue Regelungen und entsprechende Niederschrift, oder dass Informationen vorenthalten bzw. verspätet übermittelt werden. Die Informationsflüsse erfolgen oft zu langsam, zu selektiv und ohne Rückkopplung.⁷⁴

Es zeigte sich ferner, dass es in den einbezogenen Betrieben auch keine regelmäßigen Sprechstunden für die Belegschaften oder Besprechungen der Betriebsgewerkschafter gibt. Vielmehr muss all dies en passant oder in der Freizeit geschehen. Hinzu kommt, dass es in den Betrieben häufig an der erforderlichen sachlichen Ausstattung für die Betriebsgewerkschafter (eigenes Büro oder Besprechungsraum, abschließbare Büromöbel, eigene Telefonzugänge etc.) fehlt.

⁷⁴ Ähnliche Befunde wurden übrigens auch in einer Belegschaftsbefragung registriert, die in einem dieser Betriebe vom Management durchgeführt wurde.

Ein wichtiger Hintergrund dafür, welcher Stellenwert der Betriebsgewerkschaft im Betrieb zukommt und welche Durchsetzungskraft sie der Betriebsleitung gegenüber entfalten kann, ist sicherlich der Organisationsgrad der Mitarbeiter.⁷⁵ Angaben von KOVO-Vertretern zufolge lag zwar der gewerkschaftliche Organisationsgrad aller Betriebe im Metallbereich von Gesamttschechien 2002 bei 47 % bzw. 2003 bei 43 % (vgl. ISF München 2002 und 2003). Von den in unsere Untersuchung einbezogenen tschechischen Standorten ist allerdings zu berichten, dass die dort feststellbaren Organisationsgrade der in der KOVO organisierten Mitarbeiter größtenteils mit zwischen 15 % und 22 % sehr niedrig waren; lediglich in einem Standort wurden 50 % erreicht, wobei es sich aber um ein von einem ehemaligen tschechischen Großunternehmen übernommenes Werk handelte.⁷⁶

1.2.3 Probleme bei der Bildung von Betriebsgewerkschaften

Offensichtlich gibt es in tschechischen Standorten deutscher bzw. ostbayerischer Mutterunternehmen durchaus unterschiedliche arbeitspolitische Orientierungen zwischen dort mitverantwortlichen, mit westlichen Mitbestimmungsverhältnissen vertrauten Managern einerseits und insbesondere vor Ort tätigen tschechischen Werksleitern andererseits.⁷⁷ Letztere sehen in Betriebsgewerkschaften offenbar nicht einen insgesamt positiv zu bewertenden Gegenpart, sondern eher ein Hindernis für ihre Politik, die Vorgaben der Mutterfirma möglichst erfolgreich im Interesse des Standorts und im eigenen Interesse umzusetzen. Dabei spielt offenbar auch eine generelle Aversion gegen gewerkschaftliche Aktivitäten mit, die sich nicht zuletzt aus den überaus negativ bewerteten Erfahrungen mit den östlichen Gewerkschaften aus der Zeit vor der Öffnung der Grenzen speist.⁷⁸ Häufig wurde uns in Expertengesprächen von Versuchen des Managements berichtet, die Bildung von Betriebsgewerkschaften gezielt zu verhindern.

⁷⁵ In der Studie von Kotikova/Bittnerova 2003 wird für 2001 und Gesamttschechien ein Organisationsgrad von ca. 30 % geschätzt.

⁷⁶ Aussagen des Gewerkschaftsverbandes CMKOS – der Böhmischi-Mährischen Konföderation der Gewerkschaften, in der sich alle Betriebsgewerkschaften über ihre Branchengewerkschaften, darunter auch die Metallgewerkschaft KOVO, freiwillig zusammengeschlossen haben – zufolge vertritt er etwa 30 % aller tschechischen ArbeitnehmerInnen (Siebeck 2003).

⁷⁷ Vgl. dazu auch die Ergebnisse von Bluhm, die einen ähnlichen Unterschied in den Positionen tschechischer Tochtergesellschaften zu institutionalisierten industriellen Beziehungen festgestellt hat, je nachdem ob diese westlichen multinationalen Konzernen oder großen Mittelstandsunternehmen zu gehören. Als Erklärungsfaktor sieht sie vor allem die Existenz betriebsübergreifender Vertretungsstrukturen als Grundlage eines funktionierenden grenzüberschreitenden Kommunikations- und Kooperationszusammenhangs zwischen den jeweiligen Belegschaftsvertretungen (Bluhm 2003a).

⁷⁸ Offensichtlich wird bezüglich der industriellen Beziehungen das „Modell Deutschland“ trotz seiner vielfach beschriebenen Erfolge von vielen tschechischen Managementvertretern keineswegs als attraktiv oder nachahmenswert angesehen. Dem mittlerweile auch hierzulande sich mehr und mehr durchsetzenden Zeitgeist folgend, setzt man von Beginn an statt auf tendenziell korporatistische Modelle viel eher auf neoliberalen Konzeptionen, in dem Bestreben, als unliebsam angesehene Verschiebungen in den Einflussmöglichkeiten zu Gunsten der ArbeitnehmerInnen (wie man sie derzeit in der Bundesrepublik mit viel Aufwand und durchaus erkennbarem Erfolg im Sinne eines Roll-back wieder zu beseitigen sucht) erst gar nicht Platz greifen zu lassen. Diese „gewerkschaftskriti-

Auf die **Konstruktion und die Aufgaben solcher Betriebsgewerkschaften** kann an dieser Stelle nur sehr knapp eingegangen werden. Wichtig sind vor allem folgende Punkte:

- Auf der Ebene der Betriebe können nach dem tschechischen Arbeitsgesetzbuch autonome gewerkschaftliche Grundorganisationen gebildet werden, wenn sich mindestens drei Arbeitnehmer zusammenschließen. Diese Betriebsgewerkschaften sind dann berechtigt, die gesamte Belegschaft gegenüber der Unternehmensleitung zu vertreten und mit ihr eigenständig sog. Kollektivvereinbarungen zu treffen, in denen die verschiedensten Aspekte geregelt werden können (darunter auch – in unserer Perspektive – „tarifpolitische“); die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte für solche Betriebsgewerkschaften sind im Arbeitsgesetzbuch allerdings sehr restriktiv gefasst.
- Die Betriebsgewerkschaften können sich zu branchenübergreifenden Gewerkschaftsverbänden zusammen- bzw. ihnen anschließen. Diese wirken auf gesamtgesellschaftlicher Ebene etwa im Rahmen tripartitischer Diskussions- und Entscheidungsprozesse mit und können die betrieblichen Grundorganisationen beraten; letztere bleiben aber in ihren Verhandlungen mit der betrieblichen Unternehmensleitung autonom.
- Der Mitgliedsbeitrag bei den Betriebsgewerkschaften beträgt 1% des Bruttolohns, wovon 75 % bei der betrieblichen Grundorganisation verbleiben, während 25 % an die Zentrale des Gewerkschaftsverbandes abgeführt werden, dem man angeschlossen ist.
- Außer bzw. anstelle von Betriebsgewerkschaften sieht das Arbeitsgesetzbuch auch die Möglichkeit der Bildung von Beschäftigtenräten – bei uns vielfach irreführenderweise als Betriebsräte titulierte Gremien – vor, deren Wahl auch vom Arbeitgeber initiiert werden kann. Deren Mitwirkungsmöglichkeiten sind aber sehr gering. Sie haben zwar ausreichende Informationsrechte, aber nur eingegrenzte Konsultationsrechte und nahezu keine rechtliche Handhabe, betriebliche Vereinbarungen abzuschließen. Das Mandat solcher Beschäftigtenräte endet jedoch von Rechts wegen sofort, sobald im Betrieb von den Arbeitnehmern eine gewerkschaftliche Grundorganisation gebildet wird. Nach unseren Informationen gibt es bisher kaum solche Beschäftigtenräte, in unseren empirischen Erhebungen ist uns kein Fall begegnet.

Bei Verzögerungs- und Blockadestrategien des Managements gegenüber der Bildung von Betriebsgewerkschaften wird z.T. mit subtilen Methoden gearbeitet, aber auch vor relativ groben Gegenmaßnahmen nicht zurückgeschreckt (die von der Versetzung von Gründungsmitgliedern bis zur Kündigung reichen können). Das wurde auch von Seiten der KOVO berichtet, deren Betriebsgewerkschafter sich in solchen Angelegenheiten vereinzelt schon an ihre deutschen Betriebsratskollegen um Hilfestellung gewandt haben. Wenn die Unternehmensleitung im Mutterunternehmen zur Bildung von Betriebs-

sche“ Attitüde findet sich aber offenbar nicht nur bei Vertretern des Unternehmerlagers, sondern scheint auch in der Bevölkerung durchaus verbreitet zu sein.

gewerkschaften keine nachhaltig positive Position einnimmt, ergibt sich für die Arbeitnehmervertreter eine höchst sensible Konstellation. So hat das obere Management eines mitbestimmten und tarifgebundenen bayerischen Unternehmens, das die Bildung von Betriebsgewerkschaften grundsätzlich ausdrücklich begrüßt, in einem tschechischen Standort keinesfalls in dem Sinn auf die Werksleitung vor Ort eingewirkt, die von dieser aufgestellten Hindernisse für die Bildung einer Betriebsgewerkschaft aus dem Weg zu räumen. Die Gründung einer Betriebsgewerkschaft hat dort wegen solcher Hürden über ein Jahr gedauert. In einem anderen tschechischen Standort des Unternehmens versuchte man seit vielen Monaten die Gründung durchzuführen, ohne dass es bis zum Zeitpunkt unserer Befragung gelungen war. Erschwert wurde der Prozess dadurch, dass Kontakte zwischen Gewerkschaftsmitgliedern der einzelnen Standorte vom örtlichen Management immer wieder unterbunden bzw. behindert werden.

Hinzu kommt, dass viele tschechische Arbeitskräfte wegen ihrer Erfahrungen mit den „realsozialistischen“ Gewerkschaften vor der Wende auch den heutigen nach wie vor kritisch gegenüberstehen und ihnen eine unabhängige, konsequent auf Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen ausgerichtete Politik noch immer nicht zutrauen. Unter diesen Bedingungen ist es besonders schwierig, *Angestellte* für die Betriebsgewerkschaften zu gewinnen. Diese haben offenbar häufig nicht nur Angst um ihre Stelle im Betrieb, sondern verstehen sich auch zu sehr als der Unternehmensseite zugehörig, als dass sie sich den Betriebsgewerkschaften anschließen würden. Das liegt auch daran, dass bisher noch keine „gegenläufigen“ Erfahrungen vorliegen, realiter keineswegs einen privilegierten Status zu haben. Im Westen mussten solche Erfahrungen gerade in den letzten Jahren auch von Angestelltengruppen gemacht werden, die bislang weit überwiegend eine ähnliche Haltung an den Tag legten, und dies hat dort in vielen Fällen zu einer Umorientierung geführt.⁷⁹

Schließlich besteht angesichts der doch sehr labilen arbeitsrechtlichen Situation eine besonders starke Scheu bei vielen weiblichen Arbeitskräften, sich Betriebsgewerkschaften anzuschließen,⁸⁰ zumal es wegen Teilzeit und Schichtarbeit sowie fehlender Gelegenheiten und Räumlichkeiten an Möglichkeiten mangelt, sich zu treffen und Interessen und Forderungen zu diskutieren. Da aber gerade in vielen der tschechischen Standorte deutscher Mutterunternehmen einfache Fertigungs- und Montageprozesse installiert sind, wo in der Regel relativ viele Frauen beschäftigt sind, ist dort die Organi-

⁷⁹ Auch die deutschen Gewerkschaften tun sich bekanntermaßen nicht leicht, Angestellte in vergleichbarem Umfang wie gewerbliche Arbeitskräfte zu organisieren und sie in gleicher Weise zu vertreten. Da aber ihr Anteil an den Beschäftigten laufend steigt, wurde die Angestelltenarbeit zum Schwerpunkt erklärt. Mit dem jüngsten Abschluss der Entgeltrahmenabkommen im Bereich der IG Metall wurden wichtige Schritte zu einer effektiveren gemeinsamen Interessenwahrnehmung getan.

⁸⁰ Auch generell ist in einschlägigen tschechischen Studien die Rede davon, dass tschechische ArbeitnehmerInnen sich scheuen, sich Gewerkschaften anzuschließen, vor allem weil sie Probleme mit ihrem Arbeitgeber befürchten (vgl. Kotikova/Bittnerova 2003)

sierungsneigung gering ausgeprägt und die Position der Betriebsgewerkschaft in den Betrieben entsprechend schwach. Auch die Verhandlung von Kollektivvereinbarungen wird offensichtlich von vielen Managern torpediert, erschwert oder zumindest nicht unter einigermaßen fairen Voraussetzungen geführt. Wie erwähnt, gab es Hinweise auf Fälle, in denen sich das Management überhaupt weigerte, mit der Betriebsgewerkschaft zu verhandeln, die sich wiederum aufgrund ihres schwachen Organisationsgrads und der Verteilung ihrer Mitglieder auf verschiedene Schichten nicht in der Lage sah, zu einer gemeinsamen Position zu kommen und das Management an den Verhandlungstisch zu zwingen. Auch der Mangel an rechtlicher Beratung für die Betriebsgewerkschaften kann sich negativ auswirken, wie im vorigen Abschnitt dargelegt wurde. Zumeist sind sie zudem über die an den Standorten der bayerischen Mutterfirma herrschenden Regelungen und Standards auf Grund der fehlenden Kontakte nicht informiert und können diese daher nicht als Argument für eine Verbesserung ins Feld führen.

Immerhin gibt es erste überbetriebliche Ansätze zu Regionaltreffen von Betriebsgewerkschaftsvorsitzenden der KOVO als Grundlage für den Austausch von Erfahrungen und gegenseitige Unterstützung.

2. Grenzüberschreitende Aktivitäten der bayerischen Unternehmen

Insbesondere in den Unternehmen, die sich bereits jenseits der Grenze engagiert haben, hängt die Handlungssituation der Arbeitnehmervertreter auch davon ab, welche grenzüberschreitenden Aktivitäten von Seiten der Unternehmen ergriffen werden bzw. inwieweit die bevorstehende Osterweiterung innerhalb der Betriebe zum Thema gemacht wird.

Die grenzüberschreitend relevanten Anstrengungen der untersuchten Betriebe in der bayerischen Grenzregion erschöpfen sich, abgesehen von ihren Verlagerungsaktivitäten und investiven Engagements in Tschechien, in wenigen Aktivitäten: in ohnehin standortübergreifend stattfindenden Managementkonferenzen, in sonstigen, z.T. mehrere Standorte einbeziehenden Events, bei denen auch Mitarbeiter von deutschen und tschechischen Standorten zusammentreffen können (z.B. auf unternehmensinternen Sportveranstaltungen), in einzelnen grenzüberschreitenden Besuchsfahrten und Informationsveranstaltungen (wie etwa Schulklassenbesuchen), die von einigen wenigen Betrieben durchgeführt werden, sowie in der aus Qualifizierungsgründen notwendigen gelegentlichen Anlernung tschechischer Kollegen in deutschen Pilotarbeitsbereichen. Auch engagieren sich bayerische Mutterunternehmen vermittelt über ihre tschechischen Standorte bzw. deren Geschäftsführung im Rahmen vor Ort stattfindender kommunaler u.a. Veranstaltungen. Darüber hinaus werden offenbar aber keine besonderen Anstrengungen über die Grenze hinweg unternommen, weshalb es auf dieser Ebene praktisch auch zu

keiner Beteiligung oder Einbindung von Arbeitnehmern oder Arbeitnehmervertretern von beiderseits der Grenze kommen kann.

Erst recht gab es keine gezielte unternehmensinterne Diskussion der Auswirkungen der bevorstehenden Osterweiterung, auch nicht in jenen Betrieben, die sich bereits in Standorten und Kooperationen jenseits der Grenze engagiert haben und in denen Fragen der Verlagerung etc. in den Betriebsalltag hereinspielen.

Als Hindernis für umfassendere Kooperationsbeziehungen zwischen den bayerischen und tschechischen Standorten bzw. für intensivere grenzübergreifend angelegte Bemühungen wird durchgängig die Sprachbarriere genannt.⁸¹ Dabei wurde von tschechischen Gesprächspartnern darüber informiert, dass in Tschechien Deutsch eine Pflichtfremdsprache sei und auch üblicherweise gewählt werde. Die deutschen Experten meinten hingegen z.T. selbstkritisch, dass viele Deutsche, die innerhalb grenzüberschreitender Engagements agierten, es nicht für nötig erachteten, die tschechische Sprache zu erlernen. Gleichwohl wurde durchweg betont, dass es eine der wichtigsten Maßnahmen sein müsse, die jeweils andere Sprache zu erlernen. Der Erwerb wechselseitiger Sprachkompetenz sei eine Grundvoraussetzung dafür, eine wirtschaftlich und gesellschaftlich geistige Entwicklung in den gegenüberliegenden Grenzregionen zu erreichen, und müsse daher zukünftig verstärkt angegangen werden.

Bislang gingen die Untersuchungsbetriebe bei der Bewältigung des Sprachproblems im Hinblick auf das Management an den tschechischen Standorten unterschiedlich vor: Entweder es wurden alle Führungspositionen mit Personen besetzt, die Deutsch und Tschechisch beherrschten, also zumeist mit deutsch sprechenden Tschechen, oder aber zumindest der Werksleiter war ein Tscheche mit Deutschkenntnissen; in einem Fall übernahm sogar die tschechische Ehefrau des deutschen Werksleiters neben eigenen Führungsfunktionen die Übersetzung von dessen Anweisungen ins Tschechische und fungierte so als verlängerter Arm der Werksleitung bei der Steuerung und Organisation des tschechischen Standorts.

In diesem Zusammenhang ist freilich die – auch in den Workshops und in einigen Expertengesprächen aufgeworfene – Frage zu stellen, ob angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtung nicht – zusätzlich zur Zweisprachigkeit oder an ihrer Stelle – eine dritte „Schnittmengensprache“ als Verständigungssprache vor Ort etabliert werden wird oder werden müsste; dies könnte nach Lage der Dinge dann wohl nur die englische Sprache sein, wie dies in den tschechischen Standorten – ebenso wie in deutschen Niederlassungen – vieler internationaler Konzerne schon heute der Fall zu sein scheint.

⁸¹ Auf die Problematik und mögliche Lösungsansätze wird in Abschnitt 5 von Kapitel V in diesem Bericht nochmals ausführlicher eingegangen.

3. **Zur Relevanz der Aktivitäten regionalpolitischer und überbetrieblicher Akteure als Basis und Verstärker grenzüberschreitender Beziehungen**

Auch Aktivitäten auf regionalpolitischer und überbetrieblicher Ebene sind grundsätzlich geeignet, die Handlungssituation der Arbeitnehmervertretungen in der Grenzregion zu beeinflussen und ihnen Ansatzpunkte für erweiterungsorientierte Bemühungen und Initiativen zu bieten. Allerdings gehen von den regionalpolitischen Akteuren selbst – sieht man von bestimmten Ausnahmen insbesondere im unmittelbaren Grenzgebiet ab – vergleichsweise wenige Anstrengungen aus, die als Impulse dafür wirken könnten, dass es auf Betriebsebene oder in der jeweiligen Region zu einer stärkeren Befassung mit den potenziellen Auswirkungen der Osterweiterung kommt, in die sich auch die ArbeitnehmerInnen und ihre Vertreter mit ihren Sorgen und Vorschlägen einbringen könnten. Von daher ist von Interesse, inwieweit das auf dem Workshop 2002 noch beklagte Fehlen von Konzepten, das u.a. auch den regionalpolitischen Akteuren angelastet wurde, nach wie vor zutrifft. Insbesondere stellt sich die Frage, inwieweit wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Aspekte sowie Arbeitnehmerfragen auf dieser Ebene thematisiert und angegangen werden.

(1) Zwar werden inzwischen vielfältige regionale grenzüberschreitende Kontakte geknüpft, insbesondere auf **Behörden- und auf kommunaler Ebene**. Meist handelt es sich dabei aber um Einzelevents, die selten einen Bezug zu wirtschaftlichen und unternehmerischen Aspekten oder gar zu Arbeitnehmerfragen aufweisen. Es stehen eher allgemeine Aspekte des Sich-Kennenlernens oder allenfalls verfahrenstechnische Fragen im Vordergrund, wenn sich, in der Regel anlassbezogen, etwa Bürgermeister, Vertreter von Regional- oder Kommunalverwaltungen, von Schulen und Universitäten etc. gegenseitig besuchen oder zu einer Veranstaltung treffen.⁸² Ähnliches wurde den Aktivitäten der Euregio Egrensis⁸³ attestiert, die zwar zahlreiche persönliche Kontakte ermöglichten, jedoch kaum mit konkreten Maßnahmen auf den wirtschaftlichen oder arbeitsmarktpolitischen Bereich ausstrahlen.

(2) Aber auch die Aktivitäten auf übergeordneter Ebene etwa der **Regierungsbezirke bzw. Planungsregionen** haben thematisch wenig mit konkreten ökonomischen Fragen der Grenzregionen zu tun. Vielmehr werden zum Beispiel im Rahmen von vor kurzer Zeit gebildeten Arbeitsgruppen zur EU-Osterweiterung vorrangig generelle Probleme

⁸² Auf die Vielzahl und Vielfalt dieser Aktivitäten kann und soll hier nicht näher eingegangen werden.

⁸³ Euregio Egrensis ist ein Zusammenschluss dreier selbstständiger, aus kommunalen Körperschaften gebildeter Arbeitsgemeinschaften aus Bayern, Böhmen und dem Vogtland/Westerzgebirge und umfasst Gebietsteile Bayerns, Sachsens, Thüringens und Böhmens. Der Verein hat das Ziel, in den Bereichen Kultur, Umweltschutz, Tourismus, aber auch Wirtschaft und Verkehr die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Entwicklung zu initiieren und zu fördern und dazu entsprechende Projekte, u.a. auch im Förderbereich von Interreg IIIA, anzustoßen und zu koordinieren; nähere Informationen dazu finden sich über www.euregio-egrensis.de

angesprochen und abgehandelt (wie etwa die Gestaltung des Grenzverkehrs, die Fortführung von Bahnlinien oder Wanderwegen über die Grenze, die Regulierung von Grenzflussläufen, die gemeinsame Bearbeitung von umweltpolitischen Aufgaben etc.). Obwohl in diesem Kontext auch Arbeitskreise zum Thema Wirtschaft installiert sind und verschiedene wirtschafts-, arbeitsmarkt- und bildungspolitische Themen angesprochen werden, kam es darin bisher kaum zu einer systematischen oder planmäßigen Erörterung von konkreten wirtschaftlichen bzw. beschäftigungspolitischen Problemen oder gar zu entsprechenden Initiativen und Maßnahmen vor Ort mit auf Dauer gestellten und nachhaltige Ergebnisse versprechenden Prozessen.⁸⁴ Mit ein Grund dafür ist offensichtlich, dass neben Vertretern von Verwaltung, Hochschulen und Arbeitsbehörde zwar Vertreter von Wirtschaftsagenturen und Wirtschaftskammern, jedoch weder Unternehmer noch Gewerkschaftsvertreter teilnehmen. Offen ist freilich, ob zwischenzeitlich nicht doch mehr und konkretere Ansätze entwickelt wurden, als dies zum Zeitpunkt unserer Expertengespräche der Fall war, zumal in diesen Gesprächen bereits Ansatzpunkte wie z.B. der Aufbau von informationstechnischen Wirtschaftsportalen, von betrieblichen Kooperations- und Kontaktbörsen, von Beratungs- und Informationszentren für deutsche und tschechische Arbeitskräfte oder gar die Installierung eines grenzüberschreitenden Monitoring-Systems der Arbeitsverwaltung thematisiert wurden. Von einschlägig befassten Experten wurde vor allem moniert, dass sich die auf dieser Ebene verfolgten Aktivitäten bzw. die daran Beteiligten vorrangig auf eine (bzw. die „eigene“) Seite der Grenze orientierten, während viel zu wenig über die Grenze hinwegreichende, beide Seiten gleichermaßen einbeziehende Konzepte verfolgt werden.

(3) Es finden sich auch zahlreiche wirtschaftsbezogene Verlautbarungen und Ansätze von Regierungsseite ebenso wie Anstrengungen von den auf mittlerer Ebene agierenden **Wirtschaftskammern** wie Industrie- und Handelskammer oder Handwerkskammer. Gleichwohl wurde auch für diese Akteure nach wie vor und durchgängig in den Expertengesprächen moniert, dass die auf diesen Ebenen stattfindenden Diskussionen und Aktivitäten relativ distanziert von der betrieblichen Ebene erfolgen. Vor allem würden Vorschläge kaum zu konkreten Fördermaßnahmen auf der betrieblichen oder überbetrieblichen Ebene weiterentwickelt. Dies wäre aber notwendig, damit z.B. verstärkt unter Beteiligung der Grenzregionbetriebe Qualifizierungsaktivitäten, Kooperationsbörsen, grenzübergreifende Kennenlerndiskussionen etc. regional und vor Ort praktiziert werden können, von denen beide Seiten profitieren. Aber auch in diesem Zusammenhang gilt für den größten Teil grenzüberschreitender Kommunikation die Sprachbarriere als nur schwer überwindbare Hürde.

⁸⁴ Nicht nur in diesem Kontext wurde als weitere Erschwernis für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Abstimmung in Fragen, die die Grenzregion betreffen, die neue und noch nicht ganz konsolidierte Verwaltungsstruktur in Tschechien und die dadurch bedingten Zuständigkeitsveränderungen angeführt. Während die tschechische Seite nach wie vor sehr zentralistisch geprägt sei, gebe es auf der dezentralen Ebene der bayerischen Grenzregion erheblich mehr Spielräume mit eigener Verantwortung, Unterschiede, die die Kooperation nicht einfacher machen.

Mittlerweile scheinen allerdings auf dieser Ebene einige Aktivitäten in Gang gekommen zu sein, die dazu beitragen könnten, die monierten konzeptuellen Defizite zumindest im Hinblick auf die „Fitness“-Verbesserung von Wirtschaft und Betrieben in der bayerischen Grenzregion mehr oder weniger abzubauen. Dazu gehören vor allem die Anstrengungen der ARGE 28⁸⁵, die sich seit 2000 auf wirtschafts- und infrastrukturpolitische, insbesondere verkehrspolitische Aspekte und damit verbundene Forderungen an die Politik konzentrierten. Inzwischen mündeten die Anstrengungen z.T. in einzelne Projekte, mit denen die an der ARGE 28 beteiligten Kammern insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen in den Grenzregionen im Hinblick auf die EU-Osterweiterung unterstützen wollen, z.T. unter Beteiligung einzelner – auch tschechischer – Wirtschaftskammern, die ihnen entlang der MOEL-Grenze gegenüberliegen. Dabei geht es vorwiegend um allgemeine Information und Beratung im Rahmen von branchenübergreifenden und branchenbezogenen Veranstaltungen, um lokale und multisectorale Unternehmerarbeitsgruppen mit Erfahrungsaustausch und Experteninformationen, aber auch um Intensivseminare und unternehmensindividuelle Beratungsleistungen bis hin zur Durchführung von Kooperationsbörsen, Bereitstellung von Markterschließungspaketen, Inanspruchnahme von Auslandskontaktbüros und Beratung zu EU-Fördermitteln.⁸⁶

Offen ist freilich, in welchem Umfang und mit welcher Intensität diese Informations- und Beratungsangebote und die damit verbundenen EU- und Landesfördermittel von den Firmen in der bayerischen Grenzregion angenommen werden. Nach ersten Hinweisen aus den Gesprächen mit regionalen Verbandsvertretern ist das Interesse an Beratungsgesprächen, insbesondere mit dem Kontaktbüro Tschechien, groß, während die angebotenen Arbeitsgruppen und Seminare bislang noch wenig in Anspruch genommen werden. Auch habe sich gezeigt, dass das Interesse seit etwa einem Jahr deutlich gestiegen ist, was in den vermehrten Anfragen insbesondere auch kleinerer Unternehmen zum Ausdruck komme.

(4) Ferner gibt es verschiedene punktuell verfolgte Ansätze und auch fortgeschrittene Maßnahmen, die u.a. der Vorbereitung der Unternehmen auf die Osterweiterung dienen. Zu nennen sind hier etwa die im Rahmen der aktiven **Wirtschaftsförderung** des Landkreises Cham verfolgten Projekte der Clusterbildung in verschiedenen Wirtschaftssektoren.

⁸⁵ Arbeitgemeinschaft der Wirtschaftskammern entlang der Grenzen zu den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittstaaten (ARGE 28), die es sich zur Aufgabe gemacht hat, „... in ihren Regionen verträgliche Rahmenbedingungen zu Gunsten ihrer Mitglieder einzufordern. Sie haben dabei auch die Interessen der Beschäftigten in ihren Mitgliedsunternehmen im Auge“ (ARGE 28 2000, S. 5). Zur ARGE 28 zählen aus der bayerischen Grenzregion die IHK für Oberfranken Bayreuth, die IHK zu Coburg, die IHK Regensburg, die IHK für Niederbayern in Passau sowie die Handwerkskammern Coburg, Niederbayern-Oberpfalz und Oberfranken.

⁸⁶ Stellvertretend dafür seien etwa genannt: Das Programm „Gemeinsam mit Europa wachsen“ oder das Projekt „Markterschließung Tschechien – Cluster Investitionsgüter für Klein- und Mittelständische Unternehmen in Bayern“.

ren, der Ansiedlung von Querschnittstechnologien und insbesondere auch der Entfaltung der Ostmärkte durch die Intensivierung von Kontakten in die MOEL, die Anbahnung von Projekten und Initiativen mit tschechischen Partnern und die Verbesserung der grenzüberschreitenden Infrastruktur.⁸⁷ Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang ein seit Mai dieses Jahres eingeweihtes grenzüberschreitendes Internet-Wirtschaftsportal, das als Business-Plattform für Unternehmer ebenso wie Existenzgründer, ArbeitnehmerInnen und Auszubildende aufgebaut worden ist und das die regionale ebenso wie die grenzüberschreitende Kommunikation verschiedenster Marktteilnehmer untereinander, aber auch mit einzelnen Institutionen fördern und verschiedene Formen der Zusammenarbeit voranbringen soll.⁸⁸ Auch an der Universität Regensburg wurde ein Informationssystem entwickelt, das die Clusterbildung und die Firmenverflechtungen in der Grenzregion, bislang wohl für den Raum Oberpfalz, nachzeichnet und für das auch eine grenzüberschreitende Option geplant ist; Ziel ist es, den in der Region ansässigen Firmen durch Produktbeschreibungen, Unternehmensverflechtungen und Firmenkompetenzprofile Informationen über die regionale Infrastruktur an die Hand zu geben.⁸⁹

Darüber hinaus werden verschiedene Projekte des Regionalmarketing initiiert, in denen auch die grenzüberschreitende bzw. interregionale Zusammenarbeit von Unternehmen und Regionalverwaltung einen wichtigen Stellenwert einnimmt.

(5) Trotz all dieser vielfältigen und zahlreichen Aktivitäten auf der Ebene von Regionalpolitik und Kammern bleibt aber zu konstatieren, dass diese fast ausschließlich auf die Stärkung der Kompetenzen und des Know-how in den bayerischen Unternehmen ausgerichtet sind, um diese für die Anforderungen der Erweiterung besser zu wappnen bzw. ihnen die Möglichkeiten zur Erschließung weiterer Märkte im Nachbarland näher zu bringen.⁹⁰ Arbeitnehmerbezogene Aktivitäten finden sich darunter kaum, auch wenn zumindest im Rahmen des Programms zur Ertüchtigung Ostbayerns auch qualifikationsorientierte Maßnahmen gefördert werden sollen, die bis in den Arbeitnehmerbereich hineinreichen.

⁸⁷ Vgl. dazu die Broschüre des Landkreises Cham, in der unter dem Slogan „Von der Provinz zur Modellregion“ Fakten, Chancen und Visionen einer modernen Wirtschaftsregion, speziell einer Grenzregion zu Tschechien, dargelegt werden (Landratsamt Cham 2002).

⁸⁸ Das Internetportal wurde von der Universität Pilsen/IPM Institut entwickelt und in gemeinsamer Regie des Instituts und der Landkreise Cham und Regen sowie mit Unterstützung der regionalen Wirtschaftskammern, einiger regionaler Zeitungsverlage und anderer Partner und unter Nutzung von Interreg III A-Mitteln zu einer verschiedene Plattformen und Internetdienste umfassenden Businessplattform auf- und ausgebaut. Näheres dazu ist unter www.regioport.com nachzulesen.

⁸⁹ Dabei handelt es sich um CORIS = Clusterorientiertes Regionales Informationssystem – siehe www.coris-online.de

⁹⁰ Zudem wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass viele dieser Anstrengungen und Projekte, insbesondere grenzüberschreitende Kontakte, stark personenabhängig sind, d.h. ihre Anregung und ihr dauerhafter Erfolg steht und fällt mit dem anhaltenden Engagement bestimmter Personen und dem Funktionieren der dazu gebildeten Netzwerke.

Entsprechend wurde von den Experten bemängelt, dass dabei viele **konkrete wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Problemlagen vor Ort** – insbesondere hinsichtlich ihrer grenzüberschreitenden Thematisierung und Bearbeitung – **vernachlässigt** bleiben. Das gilt umso mehr, als auch eine Zusammenarbeit der Kammern auf beiden Seiten der Grenze, abgesehen von den formalen Treffen in regionalpolitischen Kooperationsgremien oder Arbeitsgruppen, eigentlich kaum stattfindet, so dass es nicht zu konkreten Kooperationen oder zur Entwicklung gemeinsamer Strategien für die Region kommen kann. Deshalb entstehen auch keine gleichgewichtig von beiden Seiten durchgeführten Aktivitäten. Vor allem in Sachen unmittelbarer Beteiligung der Arbeitskräfte von beiden Seiten der Grenze tut sich offensichtlich sehr wenig. Dafür notwendige Schritte – sieht man einmal von den gewerkschaftlichen Bemühungen (siehe unten) ab – verbleiben im Entscheidungs- bzw. Aktionsbereich der Unternehmen; von Seiten der Kammern gibt es dazu keinerlei Anstöße. Es fanden sich freilich keine Hinweise darauf, dass von Unternehmen in der Grenzregion über die wenigen oben angesprochenen Möglichkeiten und betrieblichen Aktionen hinaus gezielt derartige Schritte unternommen worden sind, ganz zu schweigen von grenzüberschreitenden Treffen zwischen Arbeitnehmern von beiden Seiten, für die sich die oben erwähnte Sprachbarriere noch sehr viel mehr als Kommunikationshindernis auswirken dürfte.

(6) An der insbesondere in grenzüberschreitender Hinsicht vernachlässigten Bearbeitung arbeitsmarktpolitischer Problemlagen in der Grenzregion ändert sich auch wenig durch die Aktivitäten der **regionalen Arbeitsverwaltung**. Zwar haben die bayerischen Arbeitsbehörden (Landesarbeitsamt Nürnberg und die Arbeitsämter der Grenzregion) der tschechischen Arbeitsverwaltung auf vielfältige Weise grenzüberschreitende Aufbauhilfe zuteil werden lassen. Abgesehen von einigen wenigen Forschungsarbeiten im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)⁹¹ und von der Beteiligung örtlicher Arbeitsamtsleiter an Besuchskontakten und einschlägigen Konferenzen scheint es aber bisher keine intensivere Beschäftigung mit Fragen der Osterweiterung und erst recht keine planmäßige Vorbereitung darauf gegeben zu haben. Die bayerischen Arbeitsbehörden sehen sich auf Grund ihrer anders gelagerten Aufgaben und ihrer begrenzten Ressourcen nicht in der Lage, entsprechende Vorbereitungsschritte für den EU-Beitritt Tschechiens – etwa systematische Aktivitäten zur Beratung grenzregional gelegener Unternehmen über die Entwicklung der in der Grenzregion verfügbaren oder nachgefragten Qualifikationen – selbst in die Hand zu nehmen. Gleichwohl werden von Vertretern der in der Grenzregion liegenden Arbeitsverwaltung auf diesem Aufgabengebiet deutliche Defizite registriert, zu deren Behebung auch die einschlägigen Aktivitäten der Kammern nicht ausreichen dürften. Deshalb werden Maßnahmen für erforderlich gehalten wie etwa eine grenzübergreifende Beratungseinrichtung (also z.B. ein deutsch-tschechisches Kompetenzzentrum); dadurch könnte auch den auf diesem Auf-

⁹¹ Vgl. dazu die verschiedenen Arbeiten von Elmar Hönekopp.

gabensektor sich bislang in Einzelaktivitäten erschöpfenden Aktivitäten mehr Systematik verliehen werden, zumal die Idee der Bildung eines deutsch-tschechischen „koordinierenden Arbeitsamtes“ zwar angedacht, aber bislang nicht realisiert worden ist.

(7) Insgesamt gesehen scheint aber – so lässt sich resümieren – auch auf regionalpolitischer Ebene die Einschätzung vorzuerrschen, dass die größten Probleme bereits mit der Grenzöffnung nach Osten entstanden und mittlerweile weitgehend überwunden sind. Was jetzt mit dem EU-Beitritt Tschechiens auf die Grenzregionen zukommt, wird als eher weniger problematisch eingeschätzt und müsste durch punktuelle Maßnahmen zur Erweiterung der Kompetenzen und Markterschließungspotenziale der Unternehmen, durch die situations- und bedarfsgerechte Anwendung der Übergangsregelungen für Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit und durch Ausbau des grenzüberschreitenden Dialogs beherrscht werden können; eventuell doch damit verbundene Probleme werden erst dann angegangen, wenn diese Aufgaben unmittelbar vor der Tür stehen. Von daher ergeben sich aus den im regional- und wirtschaftsverbandspolitischen Rahmen verfolgten Anstrengungen für die ArbeitnehmerInnen und ihre Arbeitnehmervertreter zwar kaum Plattformen⁹², aber sicherlich einzelne Ansatzpunkte, um sich auf betrieblicher Ebene und vor Ort – u.a. auch grenzübergreifend – intensiver mit den Implikationen der EU-Osterweiterung befassen zu können. Insbesondere ist an Möglichkeiten zu denken, sich in laufende Diskussionsprozesse einzuschalten oder entsprechende Initiativen mit anzustoßen und so Informations- und Vorbereitungsschritte in die Wege zu leiten, die auf für die Arbeitnehmerseite relevante Auswirkungen und Anforderungen der Osterweiterung gerichtet sind.

⁹² Als eine solche Plattform könnte etwa der bei der regionalen Arbeitsbehörde bestehende Landesverwaltungsausschuss betrachtet werden, an dem auch Vertreter der regionalen Sektion des DGB beteiligt sind.

IV. Grenzüberschreitende Kontakte und Initiativen auf der Ebene der Arbeitnehmervertretungen

Zunächst ist festzuhalten, dass sich die unmittelbaren Erkenntnisse über grenzüberschreitende Aktivitäten der Arbeitnehmervertretungen hauptsächlich auf zwei Bereiche konzentrieren: zum einen auf Aktivitäten, die von den Gewerkschaften ausgehen, zum anderen auf solche, die deutsche Unternehmen mit Standorten in Tschechien betreffen. Ausgangspunkt war jeweils die deutsche Seite.

1. Gewerkschaftliche Initiativen: Bislang geringe Reichweite hinsichtlich der betrieblichen Ebene

Im Folgenden fokussieren wir auf die unmittelbar für die ostbayerisch-tschechische Grenzregion relevanten Aktivitäten auf gewerkschaftlicher Ebene. Wir gehen daher hier nicht näher auf überregionale und/oder Länder übergreifende Aktivitäten etwa des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) oder des Europäischen Metallarbeiter Bundes (EMB) ein, und ebenso wenig auf die von der IG-Metall-Zentrale und der Friedrich-Ebert-Stiftung veranstaltete Reihe internationaler Konferenzen.⁹³

(1) Zu erwähnen ist an dieser Stelle vor allem die seit mehr als zehn Jahren stattfindende Zusammenarbeit der IG Metall Bayern mit Vertretern von Metallgewerkschaften einzelner MOEL, die 1999 in eine Vereinbarung zur grenzüberschreitenden und **inter-regionalen Tarifpolitik** zwischen der IG Metall Bayern und den Metallgewerkschaften von Österreich, Tschechien, Slowenien, der Slowakei und Ungarn mündete.⁹⁴ Im Rahmen dieses gewerkschaftlichen Kooperationsnetzwerks wurden und werden Seminare, Gewerkschaftstreffen und -tagungen veranstaltet und einzelne Betriebskontakte hergestellt. Über diese vergleichsweise regelmäßig stattfindenden Aktivitäten entstand ein kontinuierlicher Kontakt zwischen den jeweiligen, u.a. auch für die Grenzregionen zuständigen Gewerkschaftsvertretern. Aufgrund der räumlichen Nähe zwischen der bayerischen und der tschechischen Grenzregion und der großen Zahl von Standortgründungen bayerischer Mutterunternehmen in Tschechien bzw. entsprechenden Betriebskooperationen entwickelte sich dabei die Zusammenarbeit mit tschechischen Gewerkschaftskollegen zu einem Schwerpunkt, was sich auch in zahlreichen anlassbezogenen telefo-

⁹³ Vgl. dazu etwa die Dokumentation zur 3. Internationalen Konferenz 2002 in Passau (IG Metall 2002). Solche Aktivitäten auf einer eher übergeordneten Ebene sind freilich nicht nur wichtige Anlässe und Plattformen zum gegenseitigen Kennenlernen und zum allgemeinen grenzüberschreitenden Informations- und Erfahrungsaustausch, sie können auch dazu beitragen, dass auf regionaler Ebene Kontakte geknüpft bzw. vermittelt und Initiativen angestoßen werden.

⁹⁴ Siehe dazu das Wiener „Memorandum Interregionale Tarifpolitik – Kooperationsnetzwerk der Gewerkschaften“ vom 25.3.1999 (IG Metall 1999).

nischen und Besuchskontakten niederschlug. Möglich war das vor allem, weil bei der IG Metall Bayern eigens für diesen Aufgabenbereich vorübergehend zusätzliche personelle Kapazität für eine Koordinationsstelle bereitgestellt werden konnte. Besetzt war die Funktion mit einem erfahrenen ehemaligen Hauptamtlichen der IG Metall, der sich mit besonderem Engagement für die tschechisch-deutsche Zusammenarbeit auf der Arbeitnehmerseite einsetzte und dabei ein umfassendes Erfahrungswissen ansammelte und nutzte. Ob es gelingen wird, einen entsprechenden Ersatz zu finden, bzw. wie die Entwicklung nach seinem endgültigen Ausscheiden Ende 2003 weitergehen wird, bleibt abzuwarten.

Allerdings gewannen wir den Eindruck, dass der größte Teil dieser sich auf der überbetrieblichen Gewerkschaftsebene abspielenden Aktivitäten letztlich nicht sehr auf die betriebliche Ebene ausstrahlte. Eines ihrer wesentlichen Ziele bestand ja in der wechselseitigen Information und Orientierung hinsichtlich lohn- und tarifpolitischer Entwicklungen und ggf. in der Konzipierung von Ansatzpunkten zur Abstimmung und Koordination gewerkschaftlichen Handelns. Von daher wirkten sich die grenzüberschreitenden Aktivitäten auf gewerkschaftlicher Ebene offenbar auf der betrieblichen Ebene kaum aus; sie hatten in dieser Hinsicht nur geringe Relevanz bzw. Reichweite bei den Betriebsräten vor Ort, erst recht aber bei den ArbeitnehmerInnen selbst. Viel zu sehr, scheint es, dominierte in den Betrieben der bayerischen Grenzregion die alltägliche Auseinandersetzung um Restrukturierungsmaßnahmen und deren lohn- und beschäftigungspolitische Folgen, als dass man stärker oder gar regelmäßig Fragen interregionaler Tarifpolitik und Interessenvertretung auch nur wahrgenommen, geschweige denn entsprechende Aktivitäten entfaltet hätte. Dieser Situation konnten sich auch die Vertreter der Verwaltungsstellen oft nicht entziehen, waren sie doch zunehmend von Problemen des Personalabbaus, der Tarifflucht regional bedeutsamer Unternehmen etc. in Beschlag genommen.

Weit mehr Wirkung entfalteten nach unserem Eindruck solche überbetrieblichen Gewerkschaftsaktivitäten dann, wenn Vertreter der betrieblichen Ebene der Interessenvertretung mit derartigen Fragen unmittelbar konfrontiert wurden – beispielsweise im Rahmen von Betriebsrätagungen, Workshops oder mehrtägigen Seminaren. Es kommt nicht von ungefähr, dass solche Veranstaltungen, die etwas entfernter vom betrieblichen Alltag stattfinden, die Akteure weit eher für solche Fragen sensibilisieren. Effektiv scheint ein derartiger Ansatz vor allem dann zu sein, wenn auf solchen Treffen oder Seminaren die betrieblichen Interessenvertreter persönlich mit den Kollegen von Standorten aus dem unmittelbar angrenzenden Nachbarland, womöglich noch aus Betrieben derselben Unternehmensgruppe oder der eigenen Muttergesellschaft zusammentreffen und dabei über deren jeweils kaum bekannte Beschäftigungs- und Handlungsbedingun-

gen informiert bzw. damit konfrontiert werden.⁹⁵ Grenzüberschreitend orientierte gewerkschaftliche Aktivitäten wirken auf diese Weise unmittelbar zumindest auf die Ebene der betrieblichen Interessenvertretung. Deren Vertreter werden dadurch geradezu gefordert, sich mit dem Problem grenzübergreifender Standortbeziehungen zu befassen, und erhalten ggf. Anstöße, auf diesem Gebiet Schritte zu unternehmen.⁹⁶

Ähnliche Effekte konnten wir im Zusammenhang mit den von uns im Rahmen des Projektes durchgeführten Expertengesprächen beobachten, worauf noch weiter unten eingegangen wird.

(2) Als zweite regional bedeutsame gewerkschaftliche Aktivität ist hier auf den **Inter-regionalen Gewerkschaftsrat Böhmen-Bayern** (IGR-BoBa) zu verweisen. Innerhalb Europas existieren bereits verschiedene solcher interregionalen Gewerkschaftsräte. Der IGR-BoBa wurde – nach bereits 1994 begonnenen regelmäßigen Treffen – offiziell Ende 1997 in Brünst in der Nähe von Waidhaus gegründet. Von Seiten Tschechiens sind daran – nach der Umstrukturierung der tschechischen Verwaltungsregionen – die Regionalen Gewerkschaftsräte von Pilsen (Plzen) und Karlsbad (Karlovy Vary) der CMKOS, der Böhmischt-Mährischen Konföderation der Gewerkschaftsbünde, beteiligt; von deutscher Seite ist dies der DGB-Landesbezirk Bayern, vertreten durch die DGB-Region Oberpfalz-Nord. Das langfristig angelegte Programm des IGR-BoBa richtet sich u.a. auf die Mitwirkung bei der Suche nach Lösungen von Beschäftigungsproblemen, auf die Durchsetzung des Schutzes der Beschäftigten vor willkürlicher Produktionsverlagerung und missbräuchlichem Währungsdumping, auf gegenseitige Verständigung und ein gemeinsames Vorgehen zur Förderung des sozialen Dialogs mit den Arbeitgebern sowie auf die Mitwirkung an Programmen des EGB, dem beide Verbände, CMKOS und DGB, angehören. Neben regelmäßigen Treffen des IGR (gemeinsame Konferenzen, Abstimmungstreffen zwischen den jeweiligen Präsidenten) in Tschechien und in Deutschland sowie der Veranstaltung von Tagungen und Seminaren (etwa zur Arbeitsmarkt- und

⁹⁵ Bezug genommen wird hier beispielsweise auf ein im September 2002 in Inzell veranstaltetes deutsch-slowakisch-tschechisch-österreichisches Seminar der IG Metall, auf dem Betriebsräte und Betriebsgewerkschaftsvertreter aus mehreren deutschen Unternehmen bzw. aus deren Standorten in den Nachbarländern – z.T. erstmals – zusammentrafen und sich u.a. wechselseitig über die Arbeitssituation vor Ort berichteten.

⁹⁶ Allerdings ist zu fragen, ob sich für eine Verbesserung und vor allem dauerhafte Sicherung des Dialogs zwischen Vertretern unterschiedlicher Standorte eines Unternehmens nicht künftig eher die Nutzung anderer Instrumente anbietet, zumal die eigentlich wünschenswerte Ausweitung solcher Treffen vermutlich rasch an personelle und finanzielle Grenzen stoßen würde. Zu denken wäre dabei an die Einrichtung von Euro-Betriebsräten (bzw. die Einbeziehung tschechischer Werke in bereits bestehende EBR) und/oder die Inanspruchnahme von EU-Fördermitteln (vgl. dazu Kapitel V).

Wirtschaftsentwicklung, zum Arbeitsschutz in Deutschland und Tschechien, zum EU-Beitritt Tschechiens etc.)⁹⁷ werden auch einzelne Projekte anvisiert.

Während auch von den Bemühungen des IGR-BoBa bislang kaum erkennbare Anstöße für erweiterungsbezogene Aktivitäten auf der betrieblichen Ebene der Interessenvertretung auszugehen scheinen, könnte das mit einem in diesem Zusammenhang besonders wichtigen Projekt anders werden. Dabei handelt es sich um das seit diesem Sommer angelaufene Projekt BoBaKom⁹⁸ zur Einrichtung und zum Betrieb eines „Böhmischi-Bayerischen Kommunikations- und Informationsbüros“ mit je einer Geschäftsstelle in Pilsen und Weiden. Dieses Büro möchte als Anlauf- und Informationsstelle vor allem für ArbeitnehmerInnen hinsichtlich der Arbeitssuche, der Arbeits- und Lebenssituation sowie der steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Bedingungen etc. im jeweils anderen Land fungieren. Dazu sind die Erstellung von Informationsbroschüren und die Veranstaltung regelmäßiger Beratungstage und Sprechstunden vorgesehen. Geplant sind ferner 40 Seminare in Bayern und 30 Seminare in Tschechien zu Fragen der EU-Erweiterung, Arbeitnehmervertretung und grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Wichtig ist auch die Absicht, allgemein regionale Netzwerke unter Beteiligung aller regional bedeutsamen Akteure, aber auch speziell solche zwischen Betriebsräten und Betriebsgewerkschaftern aus beiden Ländern anzustoßen und zeitweise zu begleiten. Von diesem Projekt dürften wesentliche Impulse für das Ingangkommen grenzüberschreitender Aktivitäten auf der Ebene der ArbeitnehmerInnen und der betrieblichen Arbeitnehmervertretungen ausgehen (siehe dazu auch unten).

Ähnliche Effekte sind von dem ebenfalls erst in diesem Jahr angelaufenen EU-geförderten Beratungsprojekt „GRIPS“ zu erwarten, dessen Träger die vom DGB und dem Bayerischen Arbeitsministerium geförderte Technologie- und Innovationsberatungsgesellschaft in Bayern TIBAY (Regionalbüro Bayreuth) ist. Im Rahmen von GRIPS wurde eine Projektaußenstelle in Marktredwitz eingerichtet. Ziel ist neben einer breiten Aufklärungsaktion zu den Auswirkungen der EU-Osterweiterung für die Betriebe u.a., in der Grenzregion grenzüberschreitende Kompetenzcenter aufzubauen und insbesondere die betrieblichen ArbeitnehmerInnenvertretungen und andere Multiplikatoren für die Osterweiterung fit zu machen.⁹⁹

⁹⁷ Verwiesen sei etwa auf die Dokumentation zur Konferenz des IGR-BoBa vom 26./27. 11. 2002 in Weiden „EU-Beitritt der Tschechischen Republik: Pendlerbewegungen, Unternehmenskooperationen, Dienstleistungsfreiheit und Arbeitsmärkte“ (IGR BoBa 2003).

⁹⁸ Vgl. dazu die Projektpräsentation in der Dokumentation zum zweiten Projektworkshop (ISF München 2003).

⁹⁹ Näheres ist unter www.tibay-m.de nachzulesen.

2. Nur vereinzelte und begrenzte Kontakte und Aktivitäten der betrieblichen Arbeitnehmervertretungen

Zunächst ist festzustellen: In den von uns untersuchten Betrieben fanden sich keine Hinweise darauf, dass auf der Ebene der Arbeitnehmervertretungen Veranstaltungen stattfinden, die mit den erwähnten standort- bzw. grenzübergreifenden Managementkonferenzen auch nur annähernd vergleichbar wären. Bislang ist überhaupt nur in wenigen Betrieben versucht worden, wenigstens unter den Interessenvertretungen einen grenzüberschreitenden Informationsaustausch auf den Weg zu bringen. Entsprechende Versuche beschränkten sich in der Regel auf erste Ansätze des Kennenlernens und der gegenseitigen Information über die jeweils andere, vor allem aber über die an den tschechischen Standorten bestehende Situation. Solche Informationskontakte, die z.T. erst im Zusammenhang mit unseren empirischen Erhebungen angestoßen wurden, haben aber nirgendwo eine gewisse Planmäßigkeit erlangt.

Vielmehr erschöpften sich die Aktivitäten in der Regel in sporadischen – als Besichtigungsfahrten oder private Besuche deklarierten oder in der fachlichen Funktion der Arbeitnehmer begründeten – Kontakten deutscher Betriebsräte zu Mitarbeitern oder Betriebsgewerkschaftern an den tschechischen Standorten. Nur in wenigen Fällen haben Besuche in der Funktion als Betriebsratsmitglieder stattgefunden. In keinem der einbezogenen Betriebe haben wir dagegen von Besuchen tschechischer Gewerkschafter in den deutschen Mutterunternehmen gehört; lediglich in einem Fall waren tschechische Betriebsgewerkschafter auf eine standortübergreifende Betriebsrätekonferenz eingeladen, konnten sich aber mangels Dolmetschermöglichkeit nicht einbringen.

Bei den Besuchen deutscher Betriebsratsmitglieder an den tschechischen Standorten ihres Unternehmens bleibt es – wie auch wir beobachten konnten – zumeist bei Informationsgesprächen mit Werksleitung und Betriebsgewerkschaft, die häufig noch durch das Sprachproblem erschwert werden. Gespräche mit ArbeitnehmerInnen kommen wohl schon aus sprachlichen Gründen nicht zustande, sieht man einmal davon ab, dass bei Betriebsrundgängen einige Worte gewechselt werden.

Häufig schlafen die auf diese Weise mit den Betriebsgewerkschaftern geknüpften Kontakte rasch wieder ein. Denn man hat zu Hause selbst genug Schwierigkeiten und will sich mit der Diskussion der an den tschechischen Standorten bestehenden Probleme nicht die eigene betriebliche Atmosphäre belasten, ganz zu schweigen davon, dass eine Befassung mit diesen Problemen auf Kosten der Erledigung von Aufgaben gehen würde bzw. müsste, die unmittelbar für die eigene Belegschaft wichtig sind. Um aus diesem Dilemma herauszukommen, wäre es nicht nur notwendig, sich darüber Gedanken zu machen, inwieweit eine Unterstützung der tschechischen Kollegen letztlich auch im Interesse der deutschen Standorte und daher auch für die eigenen Belegschaften wichtig

sein könnte; es müssten auch Ansätze und Wege eruiert werden, wie die Voraussetzungen für solche Aktivitäten verbessert werden könnten, worauf in Kap. V noch näher eingegangen wird.

Gründe für das Einschlafen solcher Kontakte können aber auch darin liegen, dass tschechische Betriebsgewerkschafter den prinzipiell sinnvollen, aber zugleich auch überaus aufwändigen persönlichen Informationsaustausch bevorzugen, und zwar nach Einschätzung unserer deutschen Gesprächspartner aus Furcht, bei Telefonaten abgehört oder bei schriftlichen Mitteilungen identifiziert zu werden und dann mit nachteiligen Folgen rechnen zu müssen.

Darüber hinaus haben tschechische Kollegen oft falsche oder zumindest überzogene Vorstellungen, was den Einfluss von Betriebsräten und Gewerkschaftern in den deutschen bzw. bayerischen Mutterunternehmen angeht, sodass bei ihnen unrealistische Erwartungen hinsichtlich deren Möglichkeiten bestehen, den Kollegen im Nachbarland Hilfestellung zuteil werden zu lassen. Umgekehrt betonten die deutschen betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitnehmervertreter mit Bezug auf ihre Erfahrungen einmütig, dass Arbeitnehmervertreter und ArbeitnehmerInnen in den tschechischen Standorten die Durchsetzung ihrer Forderungen zunächst einmal selbst in die Hand nehmen müssten, bevor sie von „Dritten“ unterstützt werden könnten; erst wenn sie vor Ort durch eigene Initiative zeigten, dass sie handlungsbereit und durchsetzungsfähig seien, würde es von den deutschen Kollegen für sinnvoll gehalten, ihnen, soweit es die eigene Handlungssituation erlaube, mit Rat, weniger freilich mit Tat, zur Seite zu stehen. Angeführt wurde in diesem Zusammenhang von deutschen Betriebsräten auch, dass mit einer solchen Position der leicht erzeugbare – für die tschechischen ebenso wie für die deutschen ArbeitnehmerInnenvertretungen nachteilige – Eindruck vermieden werden kann, hier sollten von (möglicherweise von niemandem gerufenen) externen Akteuren den tschechischen Betrieben und ihren ArbeitnehmerInnen für sie nicht passende „ausländische“ Strukturen und Lösungsmuster aufgedrängt werden.

Oft kommen Kontakte mit tschechischen Betriebsgewerkschaftern aber auch bereits deshalb nicht zustande, weil sie befürchten, dass dadurch ihre Position oder ihr Arbeitsplatz gefährdet werden könnte, vor allem in Betrieben und Standorten, in denen eine ausgeprägt arbeitnehmerunfreundliche Arbeitspolitik praktiziert wird. So wurde uns von Fällen berichtet, in denen Betriebsgewerkschafter zu Gesprächen mit den Betriebsräten der deutschen Mutterfirma nur bereit waren, wenn sie ihre Namen nicht nennen mussten – ja es gab sogar Berichte darüber, dass tschechische Betriebsmanager – z.T. ganz direkt – versuchen, grenzüberschreitende Kontakte der jeweiligen Arbeitnehmervertreter auf dem eigenen Betriebsgelände zu unterbinden.

Übrigens bestand in allen in unsere Empirie einbezogenen Unternehmen – mit Ausnahme eines einzigen – bislang kein Euro-Betriebsrat, obwohl die meisten davon auch Standorte in westeuropäischen Staaten hatten. Selbst in einem international agierenden Konzernunternehmen wurde, zumindest bis zum Zeitpunkt unseres Expertengespräches, die Gründung eines Euro-Betriebsrats bisher sogar gezielt vom Management verhindert.¹⁰⁰

Angesichts des Umstands, dass solche grenzüberschreitenden Kontakte so schwer anzuknüpfen sind und daher in der Realität kaum praktiziert werden, bieten sich gerade Betriebsrätekonferenzen als eine Möglichkeit an, mit ArbeitnehmerInnenvertretern von anderen Standorten in Diskussion und Erfahrungsaustausch zu treten und dabei etwa auch Betriebsgewerkschafter aus Tschechien einzubeziehen, zumindest solange deren formale Beteiligung nach dem Beitritt Tschechiens mangels der Einrichtung eines Euro-Betriebsrats nicht gewährleistet ist (vgl. zum Euro-Betriebsrat weiter unten Kap. V). Dabei muss freilich – wie die Erfahrung mancher Gesprächspartner zeigt – sichergestellt sein, dass die ArbeitnehmerInnenvertreter solcher ausländischen Standorte auch freimütig über die dortigen Bedingungen und über ihre eigene Handlungssituation berichten können und sich nicht durch die Anwesenheit von Managementvertretern blockiert fühlen, ganz abgesehen von der Sprachbarriere, die auch bei solchen Konferenzen erst einmal überwunden werden muss.¹⁰¹ Generell äußerten aber alle befragten Betriebsräte, dass sie nach einem EU-Beitritt aktiv werden wollten, um die Zusammenarbeit mit den tschechischen und anderen Kollegen zu forcieren und auf eine systematische Grundlage zu stellen.

¹⁰⁰ Dies mag möglicherweise auch dem Umstand zuzuschreiben sein, dass nahezu alle der von uns untersuchten Unternehmen nicht den multinationalen Konzernen zuzurechnen waren. Eine ähnliche Beobachtung findet sich in dem von Bluhm untersuchten Unternehmenssample: Im Gegensatz zu den Multis war bei allen großen Mittelständlern kein Euro-Betriebsrat installiert (Bluhm 2003a).

¹⁰¹ Auch in dieser Hinsicht dürfte zu prüfen sein, inwieweit von den Projekten BoBaKom und GRIPS bestimmte Hilfestellungen geleistet werden können, vor allem in Form von Information und Beratung, beispielsweise bei einer Euro-Betriebsratsgründung sowie bei der Nutzung der einschlägigen Fördermöglichkeiten.

3. Zum Stand der grenzüberschreitenden Arbeitsbeziehungen – ein Zwischenfazit

Die Befunde zur Handlungssituation auf der Ebene der Arbeitnehmervertretungen in der Perspektive der Osterweiterung lassen sich zugespitzt wie folgt zusammenfassen:

Es bestehen zahlreiche Wissens- und Informationsdefizite ...

Obwohl vielfältige und umfangreiche, allerdings vorwiegend ökonomisch geprägte Untersuchungen vorliegen, gibt es noch viele Defizite beim Wissen um die Struktur und das Ausmaß grenzüberschreitender Unternehmensbeziehungen in der Grenzregion. Ähnliches gilt für den Informationsstand hinsichtlich des Vorhandenseins von Betriebsräten – bzw. Betriebsgewerkschaften (auf tschechischer Seite) – sowie hinsichtlich der formalen Geltung und praktischen Wirksamkeit von Tarif- oder Kollektivvereinbarungen in den jeweiligen Betrieben.

Zu nennen sind in diesem Zusammenhang auch die entweder ganz fehlenden oder sehr begrenzten, zumeist nur aus persönlichen Eindrücken und Erfahrungen von Verbands- und Gewerkschaftsfunktionären gespeisten Kenntnisse über den tatsächlichen Umfang von Standortverlagerungen bzw. Betriebsgründungen ostbayerischer (bzw. deutscher) Unternehmen in der tschechischen Grenzregion bzw. in Gesamttschechien. Auch die Eigentums- und Konzernverflechtungen, in die bayerische und tschechische Standorte eingebunden sind, sind häufig intransparent.

Noch weniger abschätzbar ist das tatsächliche Ausmaß der Auswirkungen der Verlagerungsaktivitäten auf die Beschäftigungssituation in Ostbayern. Denn hier spielen zahlreiche andere ökonomische und betriebliche Einflussgrößen wie Konjunktur, Investitionspolitik, Umstrukturierung etc. mit herein. Lediglich in einzelnen Verlagerungsfällen, bei denen der Personalabbau des Standorts in Deutschland und der Aufbau des Standorts in Tschechien zeitlich und sachlich in unmittelbarem Zusammenhang stehen, lassen sich negative Beschäftigungseffekte exakter bestimmen.

Auch Intensität und Reichweite des Gewerkschaftseinflusses in der Grenzregion lassen sich nur schwer genau einschätzen. Gerade im unmittelbaren Grenzgebiet sind zahlreiche Unternehmen mit Kooperationsbeziehungen zu tschechischen (Tochter-)Gesellschaften zu vermuten, die formal weder tarifgebunden sind noch über einen Betriebsrat (oder zumindest keinen der Gewerkschaft angehörigen) verfügen. Auch dazu fehlt es an umfassenden und zuverlässigen Informationen, mit denen mehr Licht in die Struktur und Qualität der industriellen Beziehungen der ostbayerisch-tschechischen Grenzregion und damit auch in das Potenzial für grenzüberschreitend entwickelbare Arbeitsbeziehungen gebracht werden könnte.

Jedoch auch im Hinblick auf die wechselseitige (Detail-)Kenntnis der arbeitsrechtlichen und gewerkschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen besteht bei vielen Arbeitnehmervertretern, aber auch bei befragten Experten ein unzureichender Wissens- und Informationsstand.

- Zum einen ist dafür maßgeblich, dass das tschechische Arbeitsgesetzbuch mit unseren industriellen Beziehungen fremden Rechtskonstruktionen aufwartet, die faktisch deutlich geringere Arbeitnehmer- und Arbeitnehmervertretungsrechte einräumen. Hinzu kommt, dass diese Regelungen erst vor etwa eineinhalb Jahren novelliert wurden und offensichtlich in der Praxis – insbesondere was die Arbeitnehmerschutzrechte angeht – noch nicht durchgängig wirksam sind.
- Zum anderen schreiben umgekehrt viele tschechische Kollegen dem deutschen Mitbestimmungsrecht, aber auch der Mitbestimmungspraxis ein weit höheres Maß an Einflussmöglichkeiten von Betriebsrat und Gewerkschaft zu, als es real vorzufinden ist.

Auf beiden Seiten wären deshalb jeweils unrealistische Vorstellungen durch detaillierte Information und Schulung zurechtzurücken, damit grenzüberschreitende Kooperationsbeziehungen nicht von vorneherein durch unzutreffende und dann nicht einlösbar Erwartungen belastet werden, sondern auf einer realistischen Einschätzung der jeweiligen Handlungspotenziale aufbauen können.

Der Hauptgrund für die geringe Kenntnis der Handlungsbedingungen der Kollegen im jeweiligen Nachbarland ist ebenso profan wie folgenreich. Er besteht schlicht darin, dass bis vor kurzem zwischen den Arbeitnehmervertretern der bayerischen Mutter- und der tschechischen Tochtergesellschaften kaum grenzüberschreitende Kontakte auf den Weg gebracht worden waren. Dazu trug auch bei, dass von Seiten des Managements der bayerischen Mutterunternehmen trotz zahlreicher unternehmerischer Engagements und der nach außen vorgetragenen Bereitschaft zu offenen und kooperativen industriellen Beziehungen konkret wenig geschieht, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch zwischen den bayerischen und tschechischen Arbeitnehmervertretern zu fördern oder wenigstens organisatorisch zu unterstützen. Vielmehr sind sogar Versuche zu beobachten, eine derartige Kooperation gezielt zu blockieren, um den Transfer von Interessenvertretungsansprüchen und -potenzialen westlicher – oder besser: deutscher – Provenienz zu den tschechischen Standorten zu verhindern, zumindest aber nicht zu begünstigen oder gar zu beschleunigen. Daher werden von den Führungskräften die Besonderheiten des tschechischen Arbeitsrechts, auf betriebsindividueller Ebene für alle Mitarbeiter des tschechischen Standorts Kollektivvereinbarungen mit einem Mitarbeitergremium abschließen zu können, offensichtlich gezielt genutzt und aufrechterhalten. Die Betriebsgewerkschaft steht der Arbeitgeberseite bei der Aus-

handlung verschiedenster Sachverhalte,¹⁰² die in Deutschland vorrangig bis ausschließlich auf (z.T. sogar mantel-)tariflicher Ebene durch verhandlungserfahrene Gewerkschaftsvertreter mit entsprechenden Kompetenzen vereinbart werden, mangels entsprechender personeller, sachlicher und fachlicher Ressourcen vergleichsweise hilflos gegenüber. Hinzu kommt, dass die Inhalte solcher betriebsindividueller Kollektivvereinbarungen Dritten gegenüber offenbar weitgehend unter Verschluss gehalten werden (vgl. dazu Kotikova, Bittnerova 2003). All dies trägt nicht nur dazu bei, dass der Kenntnisstand bei der Interessenvertretung am deutschen Standort unzulänglich ist; vor allem wird dadurch Transparenz über die in solchen Kollektivvereinbarungen geregelten Arbeits-, Beschäftigungs- und Entlohnungsbedingungen weitgehend verhindert und eine öffentliche Diskussion darüber erschwert.

... wenige Lösungsansätze und vielfältige Kooperationshindernisse

Resümiert man die vorgefundenen Ansätze und Schwierigkeiten grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf Arbeitnehmerebene, kommt man zu folgendem Ergebnis:

Weder von den Unternehmen und von den Regionalakteuren noch von den Arbeitnehmervertretungen selbst wurden nennenswerte Aktivitäten entwickelt oder gar praktiziert, mit denen grenzüberschreitend und gemeinsam für die Arbeitnehmer in der Grenzregion relevante Lösungsmuster entwickelt und erprobt werden können, um vor Ort die durch die Osterweiterung gebotenen Möglichkeiten zu nutzen und die damit verbundenen Probleme zu vermeiden bzw. zu entschärfen. Von den eher auf einer mittleren Ebene anzusiedelnden Aktivitäten von IHKs und Wirtschaftskammern, Kommunen und Regionalbehörden sowie von den Anstrengungen der Gewerkschaften, den Informations- und Erfahrungsaustausch durch thematisch einschlägig ausgerichtete Konferenzen, Interregionale Tarifpolitik und grenzüberschreitend orientierte Weiterbildungsseminare zu fördern, gehen nur sehr beschränkt Impulse für entsprechende Initiativen und Bemühungen auf der betrieblichen und der überbetrieblichen Interessenvertretungsebene aus. Vor allem finden sich bislang auf beiden Seiten kaum konkrete Ansätze, die auf die grenzübergreifende Herstellung von Voraussetzungen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstrukturen und Arbeitsmärkte oder auf Vorkehrungen gegenüber drohenden Problemen und Engpässen abzielen, also etwa auf grenzüberschreitend konzipierte Qualifizierungs- und Innovationsmaßnahmen, auf Kooperationen zwischen Unternehmen, Regionalakteuren und Arbeitnehmervertretern u.Ä.

Auf Ebene der bayerischen Arbeitnehmervertretungen wirkt sich nicht nur die mangelnde Kenntnis über die Handlungsbedingungen der Kollegen im Nachbarland und deren

¹⁰² So wird gerade die Breite und mangelnde Klarheit der in den betrieblichen Kollektivvereinbarungen – in Deutschland dagegen vielfach auf tarifpolitischer Ebene – geregelten Sachverhalte kritisch gesehen (Kotikova, Bittnerova 2003).

System industrieller Beziehungen hinderlich aus. Es bestehen auch (eher diffuse) Vorbehalte gegenüber einem Interessenvertretungsmodell mit Betriebsgewerkschaften, die einerseits auf der Unternehmensebene gegenüber dem Management ausdrücklich als „Tarifpartei“ auftreten und zugleich die betriebliche Interessenvertretung darstellen, andererseits die Basis einer betriebsübergreifenden Gesamtgewerkschaftsorganisation bilden sollen. Schwer nachvollziehbar ist offenbar von vielen deutschen Trägern der Mitbestimmung, wie es gelingen soll, auf der einen Seite betriebliche Politik auf den Feldern zu betreiben, die in Deutschland Betriebsräte abdecken, und zugleich auf der anderen Seite eine Vereinheitlichung von Arbeitnehmerinteressen auf der übergreifenden Ebene zu gewährleisten.

Insgesamt gesehen ist festzustellen, dass – sogar bei Unternehmen mit Niederlassungen in Tschechien – das Ausmaß an direkten Kontakten zwischen Arbeitnehmervertretern aus den Standorten auf beiden Seiten der Grenze bislang sehr gering, ja noch weit niedriger ist, als dies zu Beginn der Studie ohnehin erwartet worden war. Die wenigen realisierten Kontakte wurden teilweise von den deutschen Vertretern nicht in ihrer Betriebsratsfunktion, sondern eher „privat“ wahrgenommen. Sie hatten im Allgemeinen Ad-hoc-Charakter und wurden auch erst in jüngerer Zeit aufgenommen, obwohl die Zweigwerke z.T. schon viele Jahre existierten. Zu einer systematischen oder regelmäßigen Kooperation war es bei Beginn der empirischen Erhebungen in keinem Fall gekommen; nicht selten schliefen die Kontakte auch nach kurzer Zeit wieder ein. Vor diesem Hintergrund kann dann nicht überraschen, dass es keinerlei auf Dialog und Erfahrungsaustausch ausgerichtete unmittelbare Beziehungen auf der Ebene von „einfachen“ Belegschaftsmitgliedern gab.

Angesichts dieser nur sporadisch praktizierten und wenig intensiven grenzüberschreitenden Kommunikation zwischen deutschen Betriebsräten und tschechischen Betriebsgewerkschaftern ist es auch nicht verwunderlich, dass durch Aktivitäten im Rahmen des Projekts vielfach überhaupt erst (bzw. wieder) etwas intensivere Kontakte und Gespräche deutscher Betriebsräte mit den tschechischen Standorten und deren Arbeitnehmervertretern in Gang gebracht wurden.

Als Gründe für diese Situation sind die chronische Überlastung der deutschen Arbeitnehmervertreter auf der betrieblichen und der überbetrieblichen Ebene durch die wachsende Aufgabenfülle und die zunehmenden ökonomischen und tarifpolitischen Schwierigkeiten in vielen Betrieben der Grenzregion zu nennen, aber auch weitere Hindernisse stehen einer Initiierung und regelmäßigen Praxis grenzüberschreitender Arbeitsbeziehungen im Wege. So wurde auf deutscher Seite angeführt, dass für solche Aktivitäten zusätzliche (einstweilen nicht vorhandene) zeitliche und finanzielle Spielräume notwendig wären, während auf tschechischer Seite mangels ausreichender Freistellungs- und Beratungsspielräume fast überhaupt keine zeitlichen Ressourcen – geschweige denn

Geldmittel – zur Verfügung stehen. Schließlich fanden sich auch zahlreiche Hinweise darauf, dass viele tschechische Kollegen aus Angst vor Repressionen in ihrem Betrieb sich grundsätzlich scheuen, den Kontakt mit den bayerischen Arbeitnehmervertretern überhaupt zu suchen oder engagiert zu pflegen.

Das Einspielen und Funktionieren grenzüberschreitender Kommunikation wird vor allem aber auch durch die Sprachbarriere sehr erschwert. Wenn kein Mitglied der Interessenvertretung zur Verfügung steht, das beide Sprachen beherrscht, ist ein unterbrechungsfreier Austausch von Erfahrungen und Informationen oder gar die kurzfristige grenzübergreifende Abstimmung über beide Seiten interessierende Aspekte nur schwer möglich. Selbst wenn es gelingt (was bislang die Ausnahme ist), kostenaufwändige Übersetzungsleistungen bereitzustellen, ist dies kein vollwertiger Ersatz.

Problematisch für den Aufbau von Arbeitsbeziehungen über die Grenze hinweg ist schließlich auch, dass die seit Jahren auf der überbetrieblichen gewerkschaftlichen Ebene praktizierten grenzüberschreitenden Aktivitäten bislang auf der betrieblichen Ebene nur wenig oder allenfalls punktuell durchzuschlagen scheinen. Das Überwinden all dieser Kooperationshindernisse und das Entwickeln und Nutzen geeigneter Ansatzpunkte, um Lösungsmuster grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf der Ebene der Arbeitnehmervertretungen zu konzipieren und in Gang zu setzen, ist daher eine vorrangige Aufgabe.

Das gilt umso mehr, als die wenigen vorgefundenen Beispiele grenzübergreifend unternommener Aktivitäten durchaus Hinweise auf wichtige Ansatzpunkte ergeben haben. So wurden im einen oder anderen Fall unmittelbare Anfragen der tschechischen Kollegen an die deutschen Betriebsräte gerichtet, sie bei der Lösung ihrer Probleme am Standort – ggf. auch durch Einflussnahme auf das eigene Führungsmanagement – zu unterstützen. Derartige Anfragen können grundsätzlich wichtige Anstösse für grenzüberschreitende Kooperationsritte darstellen, sind aber offensichtlich auch geeignet, die Betriebsräte der bayerischen Mutterunternehmen in ein Dilemma zu bringen, begreifen sie sich doch zuerst als Interessenvertreter ihrer Belegschaften, für die sie ohnehin stets zu knappen Ressourcen einzubringen haben.

Dabei stellt sich dieses Dilemma für die deutschen Betriebsräte in unterschiedlicher Weise. Zunächst steht zu befürchten, dass sie, wenn sie sich intensiver für die Arbeitnehmer und deren Vertreter an den tschechischen Standorten engagieren, von derartigen Anfragen überrollt werden könnten; es ist nicht von der Hand zu weisen, dass gerade dies ihr Engagement, für die Kollegen beim deutschen Management Partei zu ergreifen, z.T. gebremst haben kann. Vor allem wurde darauf verwiesen, dass die Betriebsräte in der Situation, in der sie sich befinden (z.B. wirtschaftlich kritische Zeiten, drohende Verlagerungen, latente Konflikte mit der Geschäftsleitung), und angesichts der daraus

resultierenden Interessen für den eigenen Standort sich nur sehr begrenzt bei ihrer Unternehmensleitung für objektiv berechtigte Wünsche der Kollegen des tschechischen Standorts (etwa hinsichtlich arbeitszeit- und arbeitsschutzbezogener Anforderungen oder wegen Interessenvertretungsproblemen) einsetzen können. Dies wie auch die ohnehin knappen Ressourcen führen dazu, dass die Betriebsräte nur wenig Möglichkeiten sehen, sich für die tschechischen Arbeitnehmervertreter zu engagieren. Es käme darauf an, dieses Dilemma aufzulösen, handelt es sich bei den Anfragen der tschechischen Arbeitnehmervertreter doch in vielen Fällen um Probleme, deren Lösung im gemeinsamen Interesse liegt; denn niedrige Arbeits- und Beschäftigungsstandards am tschechischen Standort können letztlich auch negativ auf die deutschen Betriebe zurückslagen.

Konfliktierende Interessenlagen können sich für die Betriebsräte in den bayerischen Mutterunternehmen vor allem dann ergeben, wenn die Möglichkeit der Verlagerung weiterer Teilstücke oder gar die Aufwertung der tschechischen Standorte zu anspruchsvolleren Fertigungsbetrieben im Raum steht und vom Management mehr oder weniger deutlich in anstehenden Personal- und Lohnverhandlungen ins Spiel gebracht wird. Denn in den meisten dieser Fälle mangelt es bislang an geeigneten Diskussions- und Abstimmungsplattformen (wie etwa dem Eurobetriebsrat) und an Erfahrungen, wie man standort- oder gar grenzübergreifende Interessenvertretung erfolgreich bei Fragen betreibt, bei denen es um die Verteilung von Produktionsprozessen und -kontingenten auf verschiedene Standorte geht. Im Interesse beider Seiten wäre ausgehend von solchen Konfliktlagen auf Arbeitnehmerebene eine grenzüberschreitende Diskussion in Gang zu setzen, um über den Austausch der jeweils berechtigten Argumente der Standorte eine gemeinsame Basis und darauf aufbauende Strategien zu entwickeln, wie man sich gemeinsam am besten gegenüber den unternehmenspolitischen Vorstellungen des Managements verhält.

Nicht zuletzt spielen in solchen Kontakten und Einzelaktivitäten aber auch eher generelle Vorbehalte eine Rolle, die zum Aufbau wechselseitigen Verständnisses und grenzübergreifender Zusammenarbeit überwunden werden müssen. Solche Vorbehalte können auf Grund der durch die Ost-West-Situation gegebenen unterschiedlichen Lebensstandards und Lebenserfahrungen mit marktwirtschaftlichen Bedingungen entstehen oder aber durch unterschiedliche, selbst erlebte oder von anderen mitgeteilte Erfahrungen im deutsch-tschechischen Verhältnis bedingt sein. Um die für ein größeres Engagement notwendige Sensibilität zu wecken, wäre es wichtig, auf betrieblicher und überbetrieblicher Interessenvertretungsebene systematisch und grenzübergreifend Diskussionen und Gesprächsrunden im Hinblick auf die Folgen der EU-Osterweiterung in Gang zu setzen. Dadurch würden nicht nur verschiedene Sichtweisen und berechtigte Bedenken der Beteiligten zur Sprache kommen, die bislang eher unreflektiert die Vorstellungen und Erwartungen vieler Arbeitnehmervertreter prägen; sie würden dabei auch mit den Erfahrungen und Erkenntnissen von Gewerkschaftskollegen und einschlägig

befassten Experten konfrontiert. Auf diese Weise wäre es möglich, zu einer umfassenderen Information und vorurteilsfreieren Einschätzung der möglichen Auswirkungen der Osterweiterung – auch im Interesse des Engagements für geeignete Aktivitäten und Lösungsansätze – zu gelangen.

Bei allen diesen Ansatzpunkten wird deutlich, dass die zuständigen Gewerkschaften auf beiden Seiten eine wichtige moderierende und interessenpolitisch vereinheitlichende Funktion für derartige grenzüberschreitende Aktivitäten und Engagements übernehmen könnten. Wesentlich dafür ist aber auch, dass zusätzliche Ressourcen erforderlich sind und erschlossen werden müssen. Möglichkeiten könnten in einer Zusammenarbeit der Arbeitnehmervertretungen mit den bereits erwähnten gewerkschaftlich getragenen Projekten BoBaKom und GRIPS bestehen; allerdings wäre es sicherlich von Vorteil, wenn weitere regionale, aber auch betriebliche Kooperations- und Kommunikationsprojekte mit EU- und/oder landesbezogener Förderung auf den Weg gebracht werden könnten. Durch Gespräche und Initiativen müssten der Informationsfluss und der Dialog zwischen den betrieblichen Arbeitnehmervertretungen gezielt in Gang gebracht werden, damit über die Erschließung und Nutzung der förderpolitischen Voraussetzungen die Chancen für gemeinsame Aktivitäten substanziell verbessert werden. So kann das Engagement von der Ebene der Gewerkschaftsfunktionäre auf die Ebene der Betroffenen übertragen werden, und so lässt sich die Bereitschaft der Interessenvertretungen zu entsprechenden Anstrengungen auf breiter Ebene wecken. So sind auch vorhandene Lösungsansätze zu verstärken, damit es generell in der Grenzregion zu einem erfolgreichen Zusammenwirken der jeweiligen Akteure auf beiden Seiten der Grenze kommen kann.

Ausgehend von den dargelegten Informationsdefiziten und Kooperationshemmnissen sollen im abschließenden Kapitel die Ansatzpunkte und Perspektiven skizziert werden, denen unseren Projekterkenntnissen zufolge besondere Bedeutung für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der Ebene von Arbeitnehmern und Arbeitnehmervertretungen zukommt.

V. Ansatzpunkte und Perspektiven für grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der Ebene der ArbeitnehmerInnen und Arbeitnehmervertretungen

1. Kooperation zwischen den ArbeitnehmerInnen und ihren Vertretungen an tschechischen und deutschen Standorten – keineswegs ein Selbstläufer

Wie bereits mehrfach angedeutet, wurde im Zuge unserer empirischen Arbeiten rasch sehr deutlich, dass bislang selbst im Falle von Unternehmen mit Niederlassungen in Tschechien das Ausmaß an direkten Kontakten zwischen Arbeitnehmervertretern aus den Standorten auf beiden Seiten der Grenze noch weit niedriger war, als wir das ohnedies erwartet hatten. Von systematischer oder regelmäßiger Kooperation konnte in keinem Fall die Rede sein. Die wenigen Kontakte hatten eher Ad-hoc-Charakter und wurden auch erst in jüngerer Zeit aufgenommen. Erst recht gab es keinerlei auf Dialog und Erfahrungsaustausch ausgerichtete unmittelbare Beziehungen auf der Ebene von „einfachen“ Belegschaftsmitgliedern.

Dieser Befund wirkt zweifellos auf den ersten Blick eher enttäuschend, auch wenn sich selbstverständlich dafür eine Reihe von Gründen anführen lässt, auf die im Folgenden eingegangen werden soll. Bevor Ansatzpunkte zur Verbesserung und Intensivierung der Zusammenarbeit thematisiert werden, scheint es sinnvoll, sich – auch unter Nutzung vorliegender Erfahrungen aus anderen Bereichen – kurz folgenden Fragen zuzuwenden: Inwieweit ist die durchaus vorhandene Erwartungshaltung, dass es derartige Kooperationen eigentlich geben müsste, legitim und vor allem realistisch? Welche Möglichkeiten zur Zusammenarbeit sind vorhanden und welche Schranken stehen einer Kooperation zwischen den ArbeitnehmerInnen und ihren Vertretungen auf beiden Seiten der Grenze auch künftig entgegen?

Im Sinne einer realitätsgerechten Betrachtung ist zunächst festzuhalten, dass betriebsübergreifende Zusammenarbeit der Arbeitnehmervertretungen auch „bei uns“ – beispielsweise zwischen unterschiedlichen Standorten von Unternehmen innerhalb Deutschlands – keineswegs durchgängig und ohne Probleme, gewissermaßen „automatisch“ funktioniert. Vielmehr handelt es sich um ein überaus voraussetzungsvolles Unterfangen, dessen Verwirklichung erheblicher Anstrengungen bedarf, und das, obwohl die Voraussetzungen weit günstiger sind: Es gibt (in der Regel) keine Sprachprobleme und alle Beteiligten haben denselben (oder mindestens einen weitgehend identischen)¹⁰³

¹⁰³ Damit sollen durchaus substanzelle „regionale“ Eigenarten, die beispielsweise innerhalb von Unternehmen mit Standorten in Nord- und Süd- und/oder Ost- und Westdeutschland vorzufinden sind und die oft durchaus spürbare Konsequenzen haben, keineswegs heruntergespielt werden. Ein be-

„kulturellen Hintergrund“. Weiter lässt sich über die mögliche Einrichtung von Gesamtbetriebsräten und Konzernbetriebsräten eine gemeinsame Infrastruktur schaffen, die auch mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet ist, und die beteiligten Betriebsräte haben – quasi als Ausgangsbasis – vor allem auch bereits vernünftige Arbeitsmöglichkeiten am eigenen Standort. Es kommt hinzu, dass in vielen Fällen ein Arbeitskräfteaustausch zwischen den Standorten stattfindet. Insbesondere gilt das bei Neugründungen, bei denen in größerer Zahl Beschäftigte aus den Stammwerken vorübergehend oder dauerhaft eingesetzt werden, um den Aufbau und den Anlauf der Produktion zu unterstützen. Auf diese Weise gelangt aber nicht nur technisch-organisatorisches Know-how zu den neuen Standorten, sondern in der Regel eben auch Erfahrungswissen über betriebliche Interessenwahrnehmung. Dennoch hat es oft erhebliche Zeiträume in Anspruch genommen, zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Betriebsratsgremien zu gelangen; aber auch in der Folge blieben Konflikte nicht aus, wenn es um die Verteilung von Lasten (z.B. anstehende personelle Anpassungsmaßnahmen, Veränderung der Anlagennutzungszeiten) oder die Nutzung von Vorteilen ging (beispielsweise arbeitsplatzsichernde oder -schaffende Investitionen, Mehrarbeit und Sonderschichten usw.).

Besonders ausgeprägt zeigten sich derartige Probleme in der standortübergreifenden Zusammenarbeit nach dem Beitritt der neuen Bundesländer zwischen dort neu geschaffenen Werken und den „alten“ Standorten. Deren Überwindung – soweit sie überhaupt durchgängig als gelungen angesehen werden kann – erwies sich ebenfalls als überraschend und aufwendig, obwohl viele Rahmenbedingungen als günstiger anzusehen waren, als es im Falle von Standorten in anderen Nationen zu erwarten ist. Als Positivpunkte zu nennen sind neben der gleichen Sprache und der (von den Jahren 1945 bis 1990 abgesehen) gemeinsamen Geschichte die vermutlich bei Bürgern der früheren DDR vorauszusetzende bessere Vorabkenntnis der westlichen Situation (allerdings stark gefärbt durch die Medien, über die sie rezipiert wurde). Weiter erwies sich in dieser Perspektive vermutlich als vorteilhaft, dass das gesamte Regelungswerk der Bundesrepublik schlagartig übernommen und umgesetzt wurde.

Nachteilig könnte sich dagegen ausgewirkt haben, dass es insbesondere nach der Neustrukturierung, die – nicht nur in Augen vieler ostdeutscher Bürger – viel schneller und umfassender, als es aus wirtschaftlichen Gründen erforderlich gewesen wäre, vollzogen wurde und die mit einem weitgehenden Zusammenbruch der früheren ostdeutschen Industrie verbunden war, ein verbreitetes Misstrauen gegenüber Westdeutschland gab. Dem sahen sich nicht nur „Goldgräber“, sondern durchaus auch an längerfristigem Engagement interessierte Investoren ausgesetzt, es machte aber auch vor westdeutschen Gewerkschaftsvertretern und vor Betriebsräten an Stammstandorten deutscher Unter-

kanntes Beispiel bilden die zunächst regional sehr unausgewogen (bzw. auf die Überwälzung des Großteiles der Lasten auf wenige Standorte) angelegten Sanierungskonzepte eines großen Automobilherstellers in der „Ölkrisen“ Mitte der 70er-Jahre (vgl. z.B. Mendius, Schultz-Wild 1980). Dennoch sind derartige Divergenzen in Dimension und Tragweite mit den hier zur Debatte stehenden „grenzübergreifenden“ nicht zu vergleichen.

nehmen mit Werken in den neuen Bundesländern nicht hält.¹⁰⁴ Dieses Misstrauen wurde teilweise auch gezielt geschürt: vom Gesamtmanagement, um die Standortkonkurrenz zu fördern, von den lokalen Unternehmensleitungen, um den eigenen Standort zu stärken. Im Rahmen eines Forschungsvorhabens, das sich mit der Neugründung eines Automobilstandorts in Ostdeutschland befasste, konnten wir Anfang der 90er-Jahre selbst entsprechende Erfahrungen machen (vgl. Döhl u.a. 1995). Auch in diesen Fällen erwies es sich als zusätzlich erschwerend, wenn Kooperation zwischen den Arbeitnehmervertretungen verschiedener Standorte unter Bedingungen insgesamt nicht ausreichender (Produkt-)Nachfrage und der Konkurrenz um Produktions- und Entwicklungsaufgaben stattfinden musste.¹⁰⁵

2. Grenzübergreifende tschechisch-deutsche Kooperation und die Lasten der Vergangenheit

Die Kooperation zwischen den Arbeitnehmervertretungen tschechischer und deutscher Standorte steht objektiv unter schwierigen Vorzeichen:

- In den 40 Jahren der Zugehörigkeit zum RGW-Bereich herrschte eine grundlegend andersartige Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die u.a. nicht nur durch einen teilweise erheblichen Modernisierungsrückstand gekennzeichnet, sondern auch in vielen Bereichen mit kaum vergleichbaren Arbeitsbedingungen verbunden war.
- Das Attribut „Unvergleichbarkeit“ trifft speziell für den Bereich der „industriellen Beziehungen“ zu. Zwar gab es auch in den RGW-Staaten Gewerkschaften, doch hatten diese ein völlig anderes Selbstverständnis, zu dem nicht zuletzt die Anerkennung eines absoluten Vorrangs „der Partei“ gehörte, als deren untergeordneter Zuarbeiter und verlängerter Arm man sich verstand; sie übten vor allem affirmative, systemstabilisierende Funktionen aus, ein Sachverhalt, unter dem die neuen tschechischen Gewerkschaften trotz ihrer vollkommen anderen Ausrichtung bis zum heutigen Tag ganz erheblich zu leiden haben.¹⁰⁶ Auch betriebliche Mitbestimmung in einer der deutschen Betriebsverfassung vergleichbaren Weise hat es nicht gegeben.

¹⁰⁴ Ähnliche Vorbehalte wurden auch in unseren Gesprächen mit tschechischen Experten immer wieder gegenüber einem Teil der westlichen Investoren vorgetragen, insbesondere unter dem Aspekt, dass diese in Tschechien nur die jetzt bestehenden Vorteile kostengünstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen nutzen wollten; in die gleiche Richtung gingen Argumente, die gegen den Ausverkauf von Grundstücken an westliche Investoren gerichtet waren.

¹⁰⁵ Die Tarifauseinandersetzung in der ostdeutschen Metallindustrie im Frühjahr 2003, die bekanntlich in einer schweren Niederlage der Gewerkschaften endete, zeigte u.a. auch, dass selbst mehr als ein Dutzend Jahre nach dem Beitritt – wie in vielen anderen gesellschaftlichen Bereichen anscheinend auch – weder innergewerkschaftlich noch zwischen den betrieblichen Interessenvertretungen in Ost und West von einer umfassend gelungenen bzw. endgültig abgeschlossenen „Wiedervereinigung“ ausgegangen werden kann.

¹⁰⁶ Daran, dass viele die heutigen Gewerkschaften immer noch als Nachfolgeeinrichtungen ihrer Vorgänger aus der jüngeren Vergangenheit ansehen, ändert auch die Tatsache offenbar wenig, dass sie

Zu diesen Unterschieden, die auch die deutsch-deutsche Kooperation erschweren, kommen weitere Divergenzen hinzu.

- Der Lebensstandard zwischen Tschechien und der Bundesrepublik unterscheidet sich nach wie vor markant (vgl. zu Einkommensdifferenzen und „Kaufkraftparitäten“ Abschnitt 1 in Kap. III).
- Es gibt eine Sprachbarriere: Deutsche mit Tschechisch-Kenntnissen sind die absolute Ausnahme. Umgekehrt haben zwar weit mehr Tschechen über Deutschkenntnisse, auch der Anteil der Betroffenen, die über eine gemeinsame „dritte“ Sprache (i.d.R. Englisch) verfügen, dürfte nicht unerheblich sein, dennoch bildet das Sprachproblem eine wesentliche Hürde (auf diesen Aspekt wird weiter unten nochmals ausführlicher eingegangen).

Darüber hinaus ist die Kooperation aber auch durch „historische Erblasten“ und kulturelle Unterschiede vorbelastet („interkulturelle Verständigung“ wird daher zu Recht als zentrale Zielvorstellung angesehen). Es ist hier nicht der Ort, um diese oft unterschätzten Aspekte angemessen zu analysieren und zu bewerten, vor allem würde ein derartiges Unterfangen die Kompetenz der Autoren dieses Berichts bei weitem überfordern.¹⁰⁷ Da aber im Zuge der Projektarbeiten immer wieder spürbar wurde, dass gerade die deutsche Seite nach wie vor weit davon entfernt ist, diesen überaus sensiblen Aspekten ausreichend Rechnung zu tragen, obwohl sich nach unserer Erfahrung der zentrale Stellenwert dieser Thematik jedem aufdrängen muss, der mit halbwegs offenen Augen und Ohren zu Werke geht, sollen an dieser Stelle wenigstens ein paar Anmerkungen dazu erfolgen.

Dass die Bewohner Tschechiens und nicht zuletzt die der Grenzregionen in der jüngeren Vergangenheit in vielfältiger Weise extrem negative Erfahrungen mit „deutscher Politik“ zu machen gezwungen waren, müsste ausreichend bekannt sein. Hier zog sich die Kette vom deutschen Einmarsch 1938 über die Zwangsumwandlung in ein sog. Reichsprotektorat bis zum Besetzungsregime, das im Laufe des Zweiten Weltkriegs immer mehr menschenverachtende Züge annahm und zu gewaltigen Verlusten an Menschenle-

– und das gilt insbesondere für die in der Dachorganisation CMKOS zusammengeschlossenen 34 Branchengewerkschaften – 1989/90 aus der Opposition zum damaligen Regime entstanden. Vgl. dazu das Interview mit dem stellvertretenden Vorsitzenden der CMKOS, Zdenek Malek, vom 9.4.2003 (Siebeck 2003).

¹⁰⁷ Das Problem besteht aber nicht nur in der fehlenden speziellen Fachkompetenz, sondern vor allem auch darin, dass in diesem Falle wieder nur eine Betrachtung erfolgen könnte, die von einem spezifischen deutschen Sozialisationshintergrund ausgeht – mit allen dadurch bedingten Idiosynkrasien, Verkürzungen usw. Um ein abgerundetes Bild zu liefern, wäre in diesem Zusammenhang nicht zuletzt das Einbringen der originär tschechischen Sichtweise angebracht.

ben, unermesslichem Leid, massiven Zerstörungen und immensen wirtschaftlichen Schäden führte.¹⁰⁸

Danach wurde Tschechien bekanntlich ebenso wie unsere anderen östlichen Nachbarstaaten der sowjetischen Hemisphäre zugeschlagen und in der Folge wurden auch hier die entsprechenden realsozialistischen Institutionen geschaffen und das Wirtschaftssystem umorganisiert (wobei der private Sektor hier noch weiter zurückgedrängt wurde als beispielsweise selbst in der früheren DDR – mit nach Ansicht tschechischer Experten noch heute spürbaren negativen Auswirkungen etwa auf das Entstehen von selbstständigen Klein- oder Handwerksunternehmen). Auch in dieser Phase aber kam es keineswegs zu einer durchgängigen Verbesserung der deutsch-tschechischen Beziehungen. Zwar war die DDR „Bruderland“ im Rahmen des Warschauer Pakts. Als aber 1968 unter Führung der Sowjetunion die gewaltsame Niederschlagung der reformsozialistischen Bewegung erfolgte, erwies sich die DDR-Führung als besonders linientreu und beteiligte sich auch mit Armee-Kontingenten an der Besetzung, was die Vorbehalte bei vielen eher verstärkt haben dürfte.

Wenn auf die skizzierten Ereignisse aus der jüngeren Geschichte auch von tschechischer Seite kaum je im Zusammenhang mit dem Beitritt zur EU und der wirtschaftlichen Kooperation explizit Bezug genommen wird (eine Erfahrung, die auch wir gemacht haben), so heißt das keineswegs, dass diese Vorbehalte keine Rolle mehr spielen würden. Besonders groß ist die Gefahr, dass sie wieder zum Vorschein kommen und wirksam werden, wenn es zu Handlungen kommt, die sie zu bestätigen scheinen. So haben gerade in den ersten Jahren deutschen Engagements in Tschechien immer wieder berichtete Einzelfälle von manchester-kapitalistischen Verhaltensweisen oder „Herrenmenschen-Auftritten“, die keineswegs nur, aber eben auch deutschen Managementvertretern zugeschrieben wurden, nicht nur zu schweren Irritationen bei den unmittelbar Betroffenen geführt, sondern sicherlich auch der Verständigung insgesamt geschadet (vgl. dazu auch einzelne Hinweise auf dem ersten Workshop (ISF München 2002)).

Neben Unterstützungsangeboten und konkreten Kooperationsansätzen sind daher im tschechisch-deutschen Verhältnis vor allem vertrauensbildende Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Auf der Ebene der ArbeitnehmerInnen und ihrer Vertretungen sind dabei die Voraussetzungen für vorbehaltsfreie Kooperation sicherlich überdurchschnittlich günstig. Die deutsche Arbeiterbewegung und speziell die Gewerkschaften gehörten

¹⁰⁸ Die gegen Kriegsende einsetzende und von den so genannten Benes-Dekreten flankierte Vertreibung großer Teile der deutschstämmigen Bevölkerung wiederum wird „deutscherseits“ und vor allem von den Vertriebenenverbänden als Belastung des Verhältnisses zu Tschechien empfunden und immer wieder zum Anlass für Vorstöße zur Korrektur begangenen vermeintlichen oder tatsächlichen Unrechts genommen. Zumaldest wird gefordert, es als solches anzuerkennen, was – wiewohl durchweg unter der Flagge von Verständigung und Partnerschaft präsentiert – dennoch immer wieder die tschechisch-deutschen Beziehungen zu belasten droht.

ihrerseits zu den vom Nazi-Regime Verfolgten und haben sich immer für die internationale Solidarität unter den abhängig Arbeitenden eingesetzt. Auch in der Nachkriegszeit ließen sie nie einen Zweifel daran, dass sie sich nicht nur demokratischen Strukturen in der Gesellschaft verpflichtet wissen, sondern auch und gerade in den Unternehmen für demokratische Beteiligungsrechte der ArbeitnehmerInnen kämpfen. Damit unterschieden sie sich grundlegend von den so genannten Gewerkschaften im Bereich des Warschauer Paktes. Folgerichtig waren es auch die deutschen Gewerkschaften, die nach der Öffnung der östlichen Grenzen Verbindungen mit den sich dort konstituierenden Arbeitnehmervertretungen eingegangen sind und versucht haben, sie beim Aufbau ihrer Strukturen zu unterstützen.

In der Folge kam es gerade auch im Raum Böhmen/Ostbayern zu vielfältigen Kontakten auf gewerkschaftlicher Ebene. So wurde 1997/1998 ein Interregionaler Gewerkschaftsrat Böhmen-Bayern (IGR-BoBa) zwischen den CMKOS-Regionalgewerkschaftsräten Karlsbad und Pilsen und dem DGB-Landesbezirk Bayern gebildet (vgl. dazu auch Kap. IV). Bereits seit 1993 arbeiten die IG-Metall-Bezirksleitung und die betroffenen Verwaltungsstellen im Rahmen eines Kooperationsnetzwerkes der Metallgewerkschaften kontinuierlich am Thema „EU-Erweiterung und Interregionale Tarifpolitik“, insbesondere in Bezug auf die Beitrittsländer Tschechische Republik, Slowakei und Slowenien. Zu allen Metallgewerkschaften in diesen Ländern besteht ein kontinuierlicher Kontakt. Aufgrund der räumlichen Nähe und der sehr hohen Anzahl grenzüberschreitender Unternehmenskooperationen mit Tschechien im Bereich der Metall- und Elektroindustrie stellt Tschechien den eindeutigen Schwerpunkt in der internationalen Arbeit der IG-Metall-Bezirksleitung dar.

Die Zusammenarbeit im Bereich hauptamtlicher Funktionäre kann sicherlich noch weiter entwickelt und intensiviert werden. Allerdings wird dies zweifellos durch die aktuelle Situation nicht erleichtert, in der die auch auf der deutschen Seite schon „normalerweise“ stets stark beanspruchten Kapazitäten und knappen Ressourcen durch rückläufige Mitgliederzahlen auf der einen Seite und eine – im Gefolge der problematischen Beschäftigungsentwicklung sowie massiver politischer Eingriffe in sozialpolitische Errungenschaften – wachsende Aufgabenfülle auf der anderen Seite weiter strapaziert werden. Gleichwohl befindet man sich damit, was die personelle und sachliche Ausstattung angeht, im Vergleich zu den tschechischen Gewerkschaften noch immer in einer bildenwerten Situation.

Von daher bot es sich selbstverständlich an, dass die deutschen Gewerkschaften ihre tschechischen Partnerorganisationen bei der Aufbauarbeit unterstützen, was auch in

erheblichem Umfang geschehen ist und weiter geschieht.¹⁰⁹ Bei der Konkretisierung der Kooperation zeigen sich jedoch schon auf der Ebene der Dachorganisationen,¹¹⁰ noch wesentlich ausgeprägter aber, je mehr man sich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf betrieblicher Ebene nähert, Schwierigkeiten, die damit zusammenhängen, dass die Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen in den beiden Ländern grundlegend unterschiedlich organisiert ist. Es ist an dieser Stelle nicht möglich, eine systematische Darstellung dieser Konzeptionen oder gar eine Bewertung der Unterschiede vorzunehmen, es soll aber versucht werden, wenigstens einige Grundstrukturen zu skizzieren und daraus resultierende Probleme zu benennen.

3. Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen in Tschechien: wenig bekannt und oft als eher irritierend wahrgenommen

Für die deutsche Seite gilt nicht nur, dass das hiesige „duale System der Interessenvertretung“ den weitaus meisten Gewerkschaftsfunktionären und vor allem den Betriebsräten absolut vertraut ist. Vielmehr erscheint es ihnen häufig als selbstverständlich oder sogar als alternativlos. Das galt zumindest so lange, bis sie damit konfrontiert wurden, dass es – neuerdings sogar in unmittelbarer Nachbarschaft – offensichtlich grundlegend anders strukturierte Konzeptionen gibt. Unser Eindruck ist allerdings, dass sich bislang in den allermeisten Fällen die Kenntnis auf unserer Seite der Grenze weitestgehend auf den Sachverhalt der Andersartigkeit beschränkt. Das heißt, dass es kaum einigermaßen fundierte Informationen über die Funktionsweise des Modells der Betriebsgewerkschaften und ihrer Dachorganisationen sowie über die jeweiligen Zuständigkeiten gibt. Zu weiteren Irritationen führt dann häufig der Umstand, dass das tschechische Arbeitsrecht außer den Betriebsgewerkschaften seit der Novellierung des tschechischen Arbeitsgesetzbuches zum 1.1.2001 auch so etwas wie „Betriebsräte“ kennt (zur Vermeidung von Missverständnissen wird im Folgenden – einem Vorschlag von Vertretern der KOVO folgend, der sich am offiziellen Gesetzestext orientiert – hierfür der Begriff **Beschäftigtenrat** verwendet). Für diese Beschäftigtenräte gilt aber nicht nur, dass sie mit den deutschen Betriebsräten (die auf der betrieblichen Ebene zu den Gewerkschaften komplementäre Funktionen, aber eben auch von ihnen unabhängig eigenständige Mitbestimmungs- und Informationsrechte haben) keineswegs vergleichbar sind, sondern

¹⁰⁹ Unterstrichen wird das u.a. dadurch, dass sich die Bezirksleitung München der IG Metall intensiv, d.h. finanziell und durch personelle Kapazität (auf Ebene der Bezirksleitung und der betroffenen Verwaltungsstellen), an unserem Vorhaben beteiligt und auch weitere einschlägige Aktivitäten eingeleitet hat (vgl. dazu das von der IG-Metall-Bezirksleitung im Anschluss an die hier vorliegende Studie beantragte Projekt „Grenzüberschreitende industrielle Arbeitsbeziehungen im Kontext der EU-Osterweiterung – Die Metall- und Elektroindustrie im bayerisch-tschechischen Grenzraum“, IG Metall 2003).

¹¹⁰ Im Metallbereich ist das Pendant, das dem Zuständigkeitsbereich der tschechischen KOVO in den Dimensionen flächenmäßige Ausdehnung, unmittelbares Angrenzen sowie Bevölkerung und Mitgliedschaft am ehesten entspricht, der Bezirk Bayern der IG Metall.

auch, dass die Existenz eines Beschäftigtenrates nicht mit dem Bestehen einer Betriebsgewerkschaft kompatibel ist.¹¹¹ Zudem weist er weit geringere Mitwirkungsmöglichkeiten auf, als sie den Betriebsgewerkschaften zu Gebote stehen; abgesehen von ausreichenden Informationsrechten verfügt er nur über eingegrenzte Konsultationsrechte und hat nahezu keine rechtliche Handhabe, betriebliche Vereinbarungen durchzusetzen.

Obwohl auf der deutschen Seite Kenntnisse über Entstehungsvoraussetzungen, Rechtsgrundlagen und Aufgaben der Betriebsgewerkschaften – wenn überhaupt – meist nur in rudimentärer Form vorhanden sind, sehen deutsche Gewerkschafter und Betriebsräte offensichtlich prinzipiell keine Probleme, mit tschechischen Betriebsgewerkschaften zusammenzuarbeiten. Gleichwohl können die angesprochenen Informationsdefizite zu Bedenken führen.

Beispielsweise scheint es aus „deutscher Sicht“ mehr oder weniger selbstverständlich, dass Betriebsräte zwar einerseits durch das Betriebsverfassungsgesetz gehalten sind, primär auf das „Betriebswohl“ ausgerichtet zu agieren und auch mit der Unternehmensleitung zu kooperieren (was sich – nach allem, was man weiß – durchaus mit den Erwartungen des Großteils ihrer Wähler deckt). Andererseits aber gehören sie gleichwohl in ihrer großen Mehrheit den jeweils zuständigen Gewerkschaften (die nicht vorrangig auf das „Betriebswohl“, sondern eher auf Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen insgesamt ausgerichtet sind) als Mitglieder an¹¹² und spielen auch bei gewerkschaftlichen Aktivitäten eine wichtige Rolle. Diese hierzulande als fast selbstverständlich angesehene Konstruktion dürfte vermutlich dem einen oder anderen Außenstehenden keineswegs so selbstverständlich und widerspruchsfrei erscheinen, wie wir sie erleben. Dafür erschließt sich bei uns auch Arbeitnehmervertretern nur schwer, wie es im tschechischen Modell gelingen soll, dass Betriebsgewerkschaften – die auf der Unternehmensebene offenbar ausdrücklich als der institutionelle Widerpart des Managements konzipiert und „Tarifpartei“ sind – auf der einen Seite betriebliche Politik auch auf den Feldern machen, die bei uns Betriebsräte abdecken, und zugleich auf der anderen Seite eine Vereinheitlichung von Arbeitnehmerinteressen auf der übergreifenden Ebene gewährleisten. Es ist auch nicht leicht zu sehen, welche Rolle dabei Branchengewerkschaften und der Dachverband CMKOS spielen sollen und können. Trotz dieser Verständnisprobleme wird das „tschechische Modell“ aber grundsätzlich akzeptiert. Mit besonderer Skepsis werden dagegen teilweise die erwähnten Beschäftigtenräte gesehen, da man davon ausgeht, dass sie offensichtlich als Konkurrenz zur betrieblichen Gewerk-

¹¹¹ In einem tschechischen Betrieb kann es nur entweder einen „Beschäftigtenrat“ oder eine Betriebsgewerkschaft geben; wird bei bestehendem Beschäftigtenrat eine Betriebsgewerkschaft gebildet, zu deren Gründung es formal nur dreier ArbeitnehmerInnen des Betriebes bedarf, wird der Beschäftigtenrat laut Arbeitsgesetzbuch automatisch außer Funktion gesetzt (vgl. zum Beschäftigtenrat ausführlich Pumberger 2001).

¹¹² Viele haben darüber hinaus auch wichtige ehrenamtliche Funktionen innerhalb der Gewerkschaften.

schaftsorganisation anzusehen sind.¹¹³ Die Befürchtung, in die Verlegenheit zu kommen, mit „gelben“ Interessenvertretungsorganen zusammenarbeiten zu sollen, wird offenbar auch dadurch nicht wirksam entkräftet, dass Beschäftigtenräte bislang faktisch keine Rolle spielen.¹¹⁴

4. Ansätze für eine solide Fundierung der Kooperation

Während also kein Zweifel daran bestehen kann, dass das „tschechische Modell“ auf der deutschen Seite der Grenze nur wenig bekannt ist, legen unsere Gespräche mit Vertretern von Betriebs- und Branchengewerkschaften den Eindruck nahe, dass in Tschechien der Informationsstand über die Situation „bei uns“ vergleichsweise besser ist. Diese Informationen beziehen sich aber offenbar in erster Linie nur auf die Konzeptionen. Wie die tägliche betriebliche Interessenvertretungsarbeit jeweils in den Betrieben auf der anderen Seite der Grenze aussieht, welche Möglichkeiten die unterschiedlichen Konzepte bieten, wo ihre Vorteile und Schranken in der Praxis liegen, darüber fehlt es durchweg an substanziellem Kenntnis. ¹¹⁵ Genau die wären aber eine wichtige Voraussetzung für eine intensivere, nicht auf akute Probleme und entsprechende Crash-Aktionen begrenzte, längerfristig orientierte Zusammenarbeit.

Um hierfür eine solide Basis zu schaffen, sind zweifellos auch entsprechende Informationsangebote (Erstellen von Broschüren über die jeweiligen Grundstrukturen, Durchführung von Vortragsveranstaltungen usw.) hilfreich. Sie sind aber vermutlich so lange von begrenztem Nutzen, wie sie nicht ergänzt werden durch die Möglichkeit zum **unmittelbaren Erfahrungsaustausch** von Betroffenen.¹¹⁶ Über dafür besonders geeignete Organisationsformen wäre zu diskutieren. Bereits die im Rahmen des Projekts durchge-

¹¹³ Diese Einschätzung wird im Übrigen von den von uns befragten tschechischen Gewerkschaftern geteilt.

¹¹⁴ Bei unseren empirischen Recherchen sind wir auf keinen bestehenden Beschäftigtenrat gestoßen und auch den von uns befragten Experten war nicht nur keine derartige Einrichtung bekannt, sondern sie gingen sogar davon aus, dass es Beschäftigtenräte bislang überhaupt nicht oder allenfalls in einer Handvoll Fällen gibt.

¹¹⁵ Auch bei der betriebsübergreifenden Gewerkschaftsarbeit, deren Analyse bei unseren Arbeiten nicht im Zentrum stand, sind zweifellos bedeutende, aus den spezifischen Konzepten resultierende Unterschiede zu verzeichnen, sowohl was die Rechtsstellung als auch was die Zuständigkeiten und die prioritären Handlungsfelder betrifft. Und auch hier ist es nicht unwahrscheinlich, dass bei den Beteiligten die Informationsbasis noch verbesserungswürdig und verbesserbar wäre. Unserer Eindruck nach sind die Auswirkungen für die Kooperationsfähigkeit und -bereitschaft auf dieser Ebene aber tendenziell geringer, als das auf der betrieblichen Ebene der Fall ist.

¹¹⁶ Auf diesen Feldern ist sicherlich einiges an Beiträgen von dem vom Internationalen Gewerkschaftsrat auf den Weg gebrachten Projekt BoBaKom zu erwarten, das nach einem überaus langwierigen Beantragungsprozess im Sommer 2003 endlich seine Arbeit aufnehmen konnte (nähere Informationen finden sich in der Dokumentation zum zweiten Workshop, ISF München 2002, S. 71 ff.). Möglicherweise könnten Aktivitäten dieser Art auch von dem im Rahmen des EU-Projektes GRIPS in Marktredwitz im Juli 2003 eingerichteten Projektbüro zur EU-Osterweiterung eingeleitet werden. Auch über GRIPS wurde im Rahmen des o.a. Workshops kurz berichtet.

führten Workshops¹¹⁷ haben aber eindeutig unterstrichen, dass es hierfür einen erheblichen Bedarf gibt.¹¹⁸ Zweifellos hat man sich dabei auch wieder mit dem Sprachproblem auseinander zu setzen (vgl. unten, Abschnitt 6). Wenn bzw. solange es nicht möglich ist, Länder übergreifende Gruppen mit gemeinsamer Sprachbasis zu bilden, bleibt hierfür (Simultan-)Übersetzungskapazität erforderlich, die zwar prinzipiell mobilisierbar, aber nicht ganz billig ist.

4.1 Regelmäßige Diskussionen und Seminare mit örtlichen ArbeitnehmerInnenvertretern

In verschiedenen, unter Beteiligung mehrerer Experten von beiden Seiten der Grenze geführten Gesprächen wurde deutlich, dass von außenstehenden Moderatoren oder Wissenschaftlern begleitete Diskussionen einen wichtigen Beitrag leisten könnten: zur Entwicklung des Verständnisses für Problemlagen der Beschäftigten vor Ort in der unmittelbaren Grenzregion ebenso wie zur sachlichen Information über tatsächlich zu erwartende oder nur vermutete diffuse Anforderungen für Betriebe und Belegschaften auf beiden Seiten der Grenze. Ebenso zeigte die Erfahrung, dass Seminare mit örtlichen ArbeitnehmerInnenvertretern, die jeweils aus den in zwei oder mehreren Ländern gelegenen Standorten *eines* Mutterunternehmens stammen, wichtige Impulse für den Informationsfluss und das gegenseitige Verständnis zwischen den Kollegen vom jeweils anderen Standort liefern können. Grundlegend wichtig wäre, dass solche Diskussionskontakte zu regelmäßigen Treffen zwischen den jeweiligen ArbeitnehmerInnenvertretern – sowohl aus Standorten desselben Unternehmens als auch unter Beteiligung von Arbeitnehmervertretungen aus mehreren Unternehmen – ausgebaut werden.

4.2 Wechselseitige „Hospitationen“ auf der Ebene betrieblicher Interessenvertretungen

Ohne gemeinsame Sprachbasis kaum realisierbar ist der nächste, möglicherweise auf den ersten Blick eigenwillig anmutende, aber aus unserer Sicht besonders erfolgverhießende Schritt. Zu denken wäre an wechselseitige „Praktika“ oder „Hospitationen“ von Betriebsgewerkschaftern und Betriebsräten jeweils an Standorten auf der anderen Seite der Grenze. Damit verbindet sich nicht nur die Chance, authentische Informationen über die tatsächliche Situation der Interessenvertretung und deren Arbeitsbedingungen und reales Durchsetzungspotenzial zu gewinnen. Zugleich besteht so die Möglichkeit, die

¹¹⁷ Vgl. dazu die im Anhang befindlichen Dokumentationen ISF München 2002 und 2003.

¹¹⁸ Mit der Frage, wie ein derartiger, sich dann selbst weiter tragender Kommunikationsprozess angestoßen werden kann, will sich auch das von unserer Studie motivierte und auf ihr aufbauende, von der IG Metall München bei der EU beantragte Projekt „Grenzüberschreitende industrielle Arbeitsbeziehungen im Kontext der EU-Osterweiterung – Die Metall- und Elektroindustrie im bayerisch-tschechischen Grenzraum“ befassen (IG Metall 2003).

aus einem andersartigen Erfahrungshintergrund resultierenden eigenen Kenntnisse und Ideen einzubringen. Ein derartiges Vorhaben dürfte möglicherweise auf einige Skepsis bezüglich seiner Realisierbarkeit stoßen (Stichworte dazu wären vermutlich Arbeitsbelastung, Unabkömlichkeit, Kosten und Zeitaufwand). Es scheint uns aber dennoch der Mühe wert, dieses Konzept weiter zu verfolgen, könnte damit doch eine tragfähige Basis für wechselseitiges Verständnis, darauf gründendes Vertrauen und so fundierte gemeinsame Aktionsfähigkeit gelegt werden. Wenn es auf diese Weise gelingt, wirklich solide Voraussetzungen für grenzüberschreitende Arbeitnehmervertretungsarbeit schaffen, wären die damit verbundenen „Investitionen“ zweifellos gerechtfertigt.¹¹⁹

4.3 Einarbeitungsphasen an deutschen Standorten als Ansatzpunkt

Wünschenswert wäre eine Ausweitung des Austauschs auch auf Belegschaftsmitglieder. Ein derartiger Austausch findet zwar auch heute schon vereinzelt statt, ohne dass aber – jedenfalls in den uns bekannten Fällen – die darin liegenden Potenziale zur Förderung der Verständigung und speziell zur Verbesserung der Interessenvertretungssituation auch nur erkannt, geschweige denn genutzt worden wären. Schwerpunktmaßig bei der Gründung bzw. der Übernahme von Standorten in Tschechien, dann aber auch im laufenden Betrieb und insbesondere wieder verstärkt, wenn es zur Auslagerung oder Implementierung von Fertigungsschritten kommt, werden Beschäftigte aus den tschechischen Standorten zu Einarbeitungs- und Schulungszwecken an die dafür vorgesehenen deutschen Werke abgeordnet. Von solchen Entsendungen wurde uns durchgängig sowohl in den tschechischen wie in den deutschen Standorten berichtet. Von der eigentlich nahe liegenden Möglichkeit, die Gelegenheit zu nutzen, seitens der deutschen Betriebsräte mit den KollegInnen in Kontakt zu treten, sie u.a. auch über die Interessenvertretungsarbeit hier zu informieren usw., wurde aber in keinem Fall Gebrauch gemacht. Vielmehr war es so, dass diese Option überhaupt erst durch uns ins Gespräch gebracht wurde. Wir gehen davon aus, dass ein solches Vorgehen durch die verbesserte Kommunikation wichtige Ansatzpunkte liefern könnte, die Informationsbasis zu erweitern. So könnten Anhaltspunkte für Vorstöße der Betriebsräte aus den Mutterunternehmen, aber auch für gemeinsame Aktionen gewonnen werden. Ob und wie weit die jeweiligen Unternehmensleitungen dabei Schwierigkeiten machen oder gar versuchen würden, derartige Kontakte zu unterbinden, lässt sich selbstverständlich nicht prognostizieren. Wir nehmen aber an, dass eventuelle Hürden in den meisten Fällen zu überwinden sein dürften, zumal man sich darauf beziehen kann, dass auch die Unterneh-

¹¹⁹ Bezogen auf die Kosten wäre zu prüfen, wieweit sich ein solches „Austauschprogramm“ nicht auch durch Nutzung entsprechender Fördermittel finanzieren ließe. Die Förderung der Kohäsion ist bei der EU in aller Munde. Denkbar schiene beispielsweise, die Haushaltslinie B4-4003 der EU (siehe dazu unten ausführlicher) hierfür zu nutzen. Anzumerken ist an dieser Stelle aber auch, dass eine zielführende Auseinandersetzung mit EU-Fördermöglichkeiten und deren Nutzung eine Aufgabe darstellt, die an dieser Stelle nur angesprochen, nicht aber in Angriff genommen werden kann. Dazu wäre vielmehr die zusätzliche Mobilisierung einschlägiger Expertise unumgänglich.

mensleitungen durchgängig ihrerseits ein Interesse an verbesserter Kooperation zur Vermeidung von Friktionen in den Vordergrund stellen.¹²⁰

Selbstverständlich bedeutet eine derartige Aktivität für den deutschen Betriebsrat zusätzlichen Arbeitsaufwand. Er scheint aber unbedingt gerechtfertigt, weil sehr viel dafür spricht, dass die Ergebnisse letztlich auch den deutschen Standorten zugute kommen. Falls vom Management weitere und tiefer gehende Verlagerungen forciert werden, die auch substanzielle Interessen der Belegschaften am deutschen Standort negativ betreffen könnten, wären zudem durch einen derartigen Austausch zweifellos wesentlich bessere Voraussetzungen geschaffen, eine solidarische Diskussion über gemeinsam getragene Aktivitäten zu führen und eventuellen Versuchen der Arbeitgeberseite, die Standortbelegschaften gegeneinander auszuspielen, wirksam entgegenzutreten.

4.4 Kurzzeitige Arbeitsaufenthalte im Ausland – nur begrenzte Möglichkeiten zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses

Besonders günstige Voraussetzungen für den Erwerb eines umfassenden und dauerhaften Verständnisses der Situation in einem Nachbarstaat bieten im Grunde längerfristige Auslandsaufenthalte, bei denen Arbeiten und Lernen systematisch verknüpft sind. Sie liefern zugleich günstige Gelegenheiten, auch außerhalb des Arbeitsprozesses intensiv in Freizeitaktivitäten und kulturelles Leben im Gastland eingebunden zu werden. Als vorteilhaft erweist es sich, wenn die Vermittlung „interkultureller Kompetenz“ dabei zu den expliziten Zielsetzungen gehört.

Bei Tagespendlern ist das in aller Regel aber nicht der Fall; hier bleibt der Wohnort das eigentliche Referenzsystem, bei der Arbeit selbst sind die interkulturellen Kontakte in der Regel sehr begrenzt und die Freizeit wird mehr oder weniger ausschließlich im eigenen Kulturkreis verbracht. Solche Pendler spielen ebenso wie Arbeitsmigranten, also Personen, die mindestens vorübergehend ihren Wohnort in den Nachbarstaat verlegt

¹²⁰ Keine fundierten Aussagen können wir zu in diesem Zusammenhang möglicherweise auftauchenden Einschätzungen und Bedenken treffen, die sich auf die betriebsverfassungsrechtliche Situation beziehen bzw. Fragen der Unternehmensmitbestimmung berühren. Dabei geht es beispielsweise um die formale Zuständigkeit der deutschen Betriebsräte für tschechische Arbeitskräfte, die zur Einarbeitung und Qualifizierung an hiesige Standorte delegiert sind, oder um den Aspekt, wie weit sich durch die bei einigen Betriebsräten gegebene gleichzeitige Mitgliedschaft im Aufsichtsrat eines Unternehmens auch besondere „Zugänge“ zu dessen ausländischen Standorten ergeben. Ebenso wenig kann hier geklärt werden, wie es sich auf die skizzierte Problematik auswirkt, wenn es einen europäischen Betriebsrat gibt, der die Standorte in Tschechien einschließt. Auch auf diesem Feld kann aber davon ausgegangen werden, dass für die Realisierungschancen des Konzepts nicht nur, möglicherweise nicht einmal in erster Linie, die formal-rechtliche Seite maßgeblich ist, sondern dass es darauf ankommt, welche reale Verhandlungs- und Durchsetzungsposition der Betriebsrat besitzt. Gerade wenn es gelingt zu verdeutlichen, dass es sich hier um einen Gegenstandsbereich handelt, bei dem es durchaus auch gemeinsame Interessen aller Beteiligten gibt, sollten die Aussichten, eine Lösung zu finden, um die „Gastaufenthalte“ im o.a. Sinne zu nutzen, so schlecht nicht sein.

haben, in den uns in den Blick geratenen Fällen keine große Rolle.¹²¹ Zu nennen wäre in deutsch-tschechischer Richtung allenfalls eine relativ geringe Zahl von Führungskräften, die in tschechischen Standorten deutscher Unternehmen meist Managementaufgaben übernommen haben, was unserer Kenntnis nach aber offenbar durchweg weder mit dem Erwerb von (tschechischer) Sprachkompetenz noch mit intensiven Bemühungen, sich interkulturelle Kompetenz anzueignen, verbunden war. Laufend und in breiterem Umfang hat es allerdings mehr oder weniger kurze Aufenthalte von tschechischen Beschäftigten an deutschen Standorten gegeben, die vor allem zur Anlernung, Einarbeitung und Qualifizierung dienten (vgl. oben, Abschnitt 4.3). Soweit uns bekannt, wurden diese aber bislang weder von den deutschen Arbeitnehmervertretungen für eine Kontaktaufnahme genutzt noch etwa seitens der Unternehmensleitungen mit Versuchen verbunden, ein intensiveres Verständnis – und sei es auch nur für die „Firmenphilosophie“ und deren auch „kulturell“ bedingte Hintergründe – zu wecken.

4.5 Berufliche Erstausbildung – auch ein Medium zur künftigen Verbesserung der Kooperations- und Verständigungschancen

Wie bereits ausgeführt, wäre es von großer Bedeutung, wenn auch von der Arbeitnehmerseite Möglichkeiten genutzt würden, auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Kooperation und Verständigung zu Verbesserungen zu kommen. Dass damit zweifellos erhebliche Schwierigkeiten verbunden sind, ist bekannt. Es fragt sich also, wo die Ansatzpunkte zu sehen sind, die am ehesten Erfolg versprechen. Im Bereich der Arbeitswelt gerät dabei nicht zufällig die berufliche Erstausbildung ins Blickfeld. Der Ansatz, eine Berufsausbildung im anderen Lande durchzuführen, wurde bei unseren Expertengesprächen verschiedentlich diskutiert – allerdings auch hier wiederum bisher ausschließlich im Sinne einer Einbahnstraße: also als Möglichkeit für tschechische Jugendliche bzw. junge Erwachsene, eine Ausbildung im dualen System in der Bundesrepublik zu durchlaufen. Dass in der Wahrnehmung der Experten der ebenso denkbare Weg in der anderen Richtung keine Rolle spielte (bezogen auf Studenten stellt sich das beispielsweise etwas anders dar), ist einerseits sicher grundsätzlich unbefriedigend, andererseits angesichts der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und vor allem der ungleichgewichtigen Austauschströme etwa bei den Nettoinvestitionen aber auch nicht übermäßig überraschend.¹²²

¹²¹ Was die Beschäftigung von tschechischen Staatsbürgern in Bayern angeht, hängt dies zweifellos auch damit zusammen, dass die Zahl der Arbeitserlaubnisse in den letzten Jahren auf einen Bruchteil der Anfang der 90er-Jahre erreichten Werte zurückgegangen ist (vgl. dazu Kapitel II, Abschnitt 3.3.2).

¹²² Hinzu kommt noch, dass es in Tschechien kein duales System in der Berufsausbildung mit den beiden Lernorten Betrieb *und* Beruf gibt, sondern sich die Erstausbildung ausschließlich in den beruflichen Schulen abspielt, deren dafür verfügbare Ressourcen allerdings mittlerweile in vielen Fällen als unzureichend angesehen werden.

Dafür, dass eine berufliche Erstausbildung in der Bundesrepublik auch von Gesprächspartnern in Tschechien als eine zumindest grundsätzlich akzeptable Variante angesehen wird, ist sicherlich nicht zuletzt maßgeblich, dass das duale System in der Berufsausbildung und die damit erzeugten hochwertigen Facharbeiterqualifikationen weit über unsere Grenzen hinaus noch immer als ein entscheidender Pluspunkt (und eine der Hauptursachen für das sogenannte Wirtschaftswunder der Nachkriegszeit) angesehen werden.¹²³ Diese Einschätzung hat offensichtlich auch durch die überaus problematische wirtschaftliche Entwicklung der jüngeren Zeit, in deren Gefolge es in erheblichem Umfang zu Arbeitslosigkeit bei Menschen mit Facharbeiterqualifikation und zu Nichtübernahmen im Anschluss an eine Lehre im dualen System („Scheitern an der zweiten Schwelle“¹²⁴) kam, jedenfalls bislang überlebt.

Exkurs: Ausbildung im Nachbarland – ein sinnvoller Ansatz?

(1) Mobilität in Richtung Deutschland zum Zweck des Durchlaufens einer dualen Ausbildung spielt bislang im tschechischen Grenzgebiet kaum eine Rolle – so jedenfalls die übereinstimmende Einschätzung unserer Gesprächspartner.¹²⁵ Unter welchen Bedingungen könnte bzw. sollte sich das ändern? Vorauszuschicken ist zunächst, dass es weniger im unmittelbaren bayerischen Grenzgebiet als vielmehr in den Ballungsräumen mit relativ günstiger Beschäftigungssituation (zu denen z.B. zumindest der Raum Regensburg gehört) trotz insgesamt sehr angespannter Arbeitsmarktlage bereits wieder Klagen über Fachkräftemangel gibt. Außerdem monieren – unbeschadet des im Jahre 2003 wieder besonders ausgeprägten Defizits bei den insgesamt angebotenen Ausbildungsplätzen – durchaus auch Betriebe (vor allem im Handwerk), dass sie ihre Lehrstellen nicht besetzen können, und das, obwohl seit einigen Jahren gerade in den westdeutschen Ballungsgebieten in erheblichem Umfang Auszubildende aus den neuen Bundesländern rekrutiert werden.

Hinzu kommt, dass in wenigen Jahren, wenn die Folgen des demografischen Strukturbruchs sich deutlicher bemerkbar machen werden, vermutlich die Zahl derjenigen, die sich in der Bundesrepublik für eine Berufsausbildung im dualen System entscheiden, noch stärker rückläufig sein wird als die der entsprechenden Jahrgänge insgesamt.¹²⁶ Dieses Szenario könnte durchaus dazu führen, dass auf der deutschen Seite ein besonderer Bedarf entsteht, auch aus Tschechien Lehrlinge zu importieren.¹²⁷

¹²³ Vgl. dazu Jaudas u.a. 2003, S. 25 ff.

¹²⁴ Vgl dazu ausführlicher ebd., S. 45 ff.

¹²⁵ Wir sind daher auf diesen Aspekt im Rahmen der oben (II.3) diskutierten Fragen zur Migrations- und Pendlerneigung nicht näher eingegangen.

¹²⁶ Vgl. zu absehbaren Tendenzen im Bereich „demografische Entwicklung und Arbeitswelt“ insgesamt z.B. Buck u.a. 2002 und – unter besonderer Berücksichtigung der für das Handwerk zu erwartenden Situation – Jaudas u.a. 2003, S. 163 ff.

¹²⁷ Die demografische Entwicklung in Tschechien ist – wie die deutsche – durch sehr niedrige Geburtenraten bei den in Betracht kommenden Jahrgängen und eine absehbare Überalterung der Erwerbsbevölkerung charakterisiert. Nicht zuletzt daraus erklärt sich das mittlerweile (auch bei den Ge-

Da dabei auch sehr verschiedene und teilweise durchaus gegenläufige Interessen im Spiel sind, ist es nicht ganz einfach, zu einer Bewertung einer derartigen möglichen Entwicklung zu gelangen. Von erheblicher Bedeutung ist dabei insbesondere, ob man davon ausgeht, dass es sich bei einer Ausbildung in Deutschland um eine auf deren Dauer begrenzte oder allenfalls wenige Jahre darüber hinausreichende „Abwanderung“ handelt, oder ob damit gerechnet wird, dass die Betreffenden überhaupt nicht (oder jedenfalls für größere Teile ihres Arbeitslebens nicht) zurückkehren.

(2) Pro und Contra aus Sicht von Ausbildungsinteressierten: Wie in verschiedenen Gesprächen deutlich wurde, wird die Bereitschaft, ins Ausland zu gehen, bei einem großen Teil der dafür potenziell in Betracht kommenden tschechischen Arbeitskräfte als überaus gering erachtet. Das dürfte grundsätzlich auch für Jugendliche gelten, die eine Berufsausbildung machen wollen. Gleichwohl kann – vorausgesetzt, es bestehen einigermaßen attraktive Bedingungen – durchaus mit einem gewissen Potenzial gerechnet werden.¹²⁸

Aus Sicht der in Betracht kommenden jungen Menschen können *Anreize zur Abwanderung* vor allem von den in Deutschland üblichen Ausbildungsvergütungen ausgehen, die gemessen an tschechischen Verhältnissen relativ hoch einzuschätzen sind, nicht zuletzt aber auch von dem erwähnten guten Ruf, den das deutsche duale Berufsausbildungssystem weithin und auch in Tschechien genießt. Weiter könnten sich solche Absolventen (aus den genannten demografischen Gründen) sowohl gute Beschäftigungschancen in Deutschland als auch in Tschechien ausrechnen. In der Heimat wären sie vor allem für Werke deutscher Unternehmen besonders attraktiv, weil sie nicht nur über entsprechende Fachqualifikationen verfügen, sondern auch in jedem Falle in Deutschland besonders geschätzte „extrafunktionale“ Qualifikationen (von Pünktlichkeit über Sparsamkeit, Gewissenhaftigkeit bis hin zur Verinnerlichung einer „protestantischen Ethik“) zumindest kennen, möglicherweise aber auch zu akzeptieren gelernt haben. Vor allem aber verfügen sie spätestens nach der Ausbildung über fundierte Kenntnisse der deutschen Sprache. Das gilt umso mehr, je systematischer der Erwerb von Sprachkompetenz nicht nur schon zeitlich der Ausbildung vorgelagert erfolgte, sondern auch die Ausbildungszeit begleitend stattgefunden hat, wofür es prinzipiell eine Reihe von Fördermöglichkeiten gibt.¹²⁹ Das alles spricht dafür, dass eine Ausbildung in Deutschland auch überdurchschnittliche Aufstiegschancen in Tschechien mit sich bringen dürfte – ganz abgesehen von der prinzipiell vorhandenen Möglichkeit, ggf. auch später wieder in die Bundesrepublik zurückzukehren.

In der Wahrnehmung junger Ausbildungskandidaten eher *hemmend* wirken wird vermutlich in vielen Fällen die Notwendigkeit, das angestammte Umfeld verlassen zu müs-

werkschaften) zu beobachtende Umdenken, dass die kommende Freizügigkeit für ArbeitnehmerInnen mehr und mehr nicht nur als eine Errungenschaft, sondern zunehmend auch als eine potenzielle Gefährdung des eigenen Standorts gesehen wird (siehe oben). Dies ändert aber nichts daran, dass ein lediglich verbal artikuliertes Interesse an einer Bindung nicht ausreicht, um Abwanderung zu verhindern, wenn es nicht durch attraktive Angebote im Lande gestützt wird, ein Sachverhalt, der auch für das Abwandern von Auszubildenden gilt.

¹²⁸ Zahlenmäßige Schätzungen oder gar Berechnungen liegen dazu freilich nicht vor.

¹²⁹ Einschlägig sind hier vor allem die europäischen Programme SOKRATES und LEONARDO DA VINCI, auf die im Abschnitt zum Sprachproblem (V.6) näher eingegangen wird.

sen, zusammen mit Befürchtungen, im „Ausland“ nicht sehr freundlich aufgenommen oder gar benachteiligt zu werden. Möglicherweise können fallweise auch spezifische Bedenken gegenüber den Deutschen sowie unzureichende Informationen über das, was einem bevorsteht, hinzukommen. Ob dagegen auch Überlegungen derart, dass man seiner Heimat die Treue halten und ihr als Arbeitskraft zur Verfügung stehen müsse, eine Rolle spielen, lässt sich nicht beurteilen.¹³⁰ Sicher aber ist, dass letztlich für das Ausmaß, das die Ausbildung von jungen Tschechen in Deutschland annehmen wird, nicht zuletzt auch die künftige wirtschaftliche Entwicklung in beiden Ländern (u.a. die Entwicklung der Kaufkraftparitäten und der Arbeitslosigkeit) sowie die der tschechisch-deutschen Beziehungen insgesamt eine erhebliche Bedeutung haben wird.

(3) Die Perspektive der Unternehmen: Es liegt auf der Hand, dass in Tschechien aktive deutsche Unternehmen ein hohes Interesse daran haben, den dort bereits bislang angetroffenen hohen Qualifikationsstand der Belegschaften zu halten und weiter auszubauen, insbesondere wenn es – wie allgemein erwartet – mittelfristig dazu kommt, dass auch anspruchsvolle Fertigungsaufgaben sowie möglicherweise auch Entwicklungstätigkeiten nach Tschechien verlagert werden (vgl. oben Kap. II, Abschnitt 3.2.2). Um das zu erreichen, ist vor allen Dingen die Fortbildung der vorhandenen Belegschaften wichtig, aber auch die Erstausbildung kann dabei eine große Rolle spielen. Zwar haben wir erfahren, dass z.T. von den bayerischen Mutterunternehmen Weiterbildungsmaßnahmen für die an den tschechischen Standorten beschäftigten Mitarbeiter für erforderlich gehalten und ins Auge gefasst werden. Es ist uns aber bislang nicht zu Ohren gekommen, dass solche Unternehmen das Angebot machen, an ihren deutschen Standorten auch junge Menschen aus Tschechien auszubilden, mit der Perspektive eines späteren Einsatzes an tschechischen oder deutschen Standorten. Es spricht einiges dafür, dass sich dafür geeignete Bewerber¹³¹ finden würden und ein derartiger Ansatz erfolgreich verlaufen könnte.

In der Bundesrepublik wird aber von Unternehmen nicht nur für den eigenen Bedarf ausgebildet, sondern teilweise zahlenmäßig auch weit darüber hinaus – besonders ausgeprägt im Bereich des Handwerks. Die Gründe sind vielfältig: Sie reichen von der schlechten Prognostizierbarkeit des wirklichen Bedarfs (und dessen Überformung durch Abwanderung in andere Wirtschaftszweige, Lehrabbruch und Durchfallen bei der Gesellenprüfung) über das Motiv, „auf Vorrat ausbilden zu wollen“, bis zu dem Argument, (bei Lehrstellenmangel) aus gesellschaftspolitischem Verantwortungsbewusstsein auf Aufforderungen aus dem politischen Bereich hin zusätzliche Ausbildungsplätze bereitzustellen. Klar ist indes, dass es eine Ausbildung über den eigenen Bedarf in Unterneh-

¹³⁰ Innerdeutsch geht die Abwanderung von Arbeitskräften und auch von Auszubildenden von Ost nach West weiter, obwohl sie schon zu schwerwiegenden Verwerfungen geführt hat und die Chancen für die östlichen Regionen auf eine möglichst baldige Angleichung der Lebensverhältnisse erheblich schmälert. Mangels alternativer Möglichkeiten sehen auch die beteiligten Arbeitsverwaltungen keine Alternative dazu, solche für die Betroffenen vermutlich i.d.R. vorteilhaften, strukturpolitisch aber fatalen Prozesse mit zu stützen.

¹³¹ Deutschkenntnisse könnten – soweit nicht ohnedies vorhanden – durch entsprechende vorgelagerte Kurse (ggf. unter Nutzung von Förderprogrammen) vermittelt werden.

men, die marktwirtschaftlich orientiert sind, nur geben kann, wenn sich die Kosten der Ausbildung zumindest amortisieren.¹³²

Auch wenn sich die Durchführung der Lehre für den Ausbildungsbetrieb lohnt, besagt dies nichts darüber, ob er eine gute oder eine schlechte Ausbildung bietet. Es kann ebenso Betriebe geben, bei denen die Ausbildung ein Zuschussgeschäft ist, aber nicht den anzulegenden Qualitätsmaßstäben genügt, wie solche, die ihre Ausbildung für sich rentabel und zugleich für die Lehrlinge erfolgreich gestalten. Letzteres ist gerade im Handwerk, in dem die Wissensvermittlung sinnvollerweise meist beim Vollzug produktiver Tätigkeiten und nicht z.B. in Form der Erstellung von „Spielmaterial“ in abgetrennten Lehrwerkstätten erfolgt, durchaus möglich. Betriebe mit diesen Voraussetzungen kämen daher dafür in Betracht, auch dann Lehrlinge – beispielsweise aus Tschechien – auszubilden, wenn sie sie anschließend möglicherweise nicht benötigen.¹³³ Es kann nur unter Einbeziehung aller betroffenen Gruppen in Tschechien entschieden werden, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine Nutzung deutscher Ausbildungskapazitäten als sinnvoll anzusehen wäre.¹³⁴ Denn einiges spricht dafür, dass – wenn in einigen Jahren die Rückwanderung anstehen würde – der Bedarf an jungen Fachkräften in Deutschland so sehr gewachsen sein könnte, dass man doch versuchen würde, sie hier zu halten.

(4) Sichtweise der Arbeitnehmervertretungen: Die berufliche Erstausbildung gehört bekanntlich zu den Feldern, um die sich deutsche Betriebsräte besonders engagiert kümmern und auf dem sie meist auch besonders hohe Kompetenzen aufweisen. Es scheint deshalb zumindest diskussionswürdig, ob sich ggf. nicht auch die betrieblichen Interessenvertretungen für derartige Konzepte einsetzen sollten. Dafür spricht u.a., dass die Absolventen bei einer Rückkehr in ihre Heimat durchaus auch als „Botschafter für die Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen“ fungieren können, haben sie doch die Möglichkeit, umfassende Erfahrung mit gewerkschaftlicher betrieblicher Aktivität (Vertrauensleutearbeit) und Betriebsratsarbeit zu machen oder sich (über die Jugendvertretung) sogar aktiv daran zu beteiligen – vorausgesetzt, die hiesigen Arbeitnehmervertreter unterstützen sie bei der Nutzung dieser Chancen. Über die „Brückenfunktion“ solcher Kolleginnen und Kollegen könnte auch sehr nachhaltig zum besseren Verständnis der deutschen Interessenvertretungskonzeption in den tschechischen Betrieben beigetragen werden – angesichts der diesbezüglich noch bestehenden Vorbehalte und Unklarheiten sicherlich ein nicht zu unterschätzender Aspekt.

¹³² Ob das der Fall ist, hängt entscheidend einerseits von der Höhe der Ausbildungsvergütungen und andererseits davon ab, in welchem Umfang die Lehrlinge durch produktiven Einsatz Deckungsbeiträge erwirtschaften können. Es ist also möglich, Unternehmen dazu zu bringen, Ausbildungsmöglichkeiten über ihren eigentlichen Bedarf hinaus anzubieten, wenn das für sie zumindest kostendeckend, möglichst aber sogar rentabel ist. Wenn man die Ausbildungsvolumina im Handwerk betrachtet, kommt man an der Schlussfolgerung nicht vorbei, dass es dort derartige Bereiche geben muss.

¹³³ Selbstverständlich kann man den Spielraum für rentable Ausbildung dadurch erweitern, dass man den Ausbildungsbetrieben mittelbare wirksame Vergünstigungen gewährt oder direkte Zuschüsse zahlt, wie das bei uns z.B. in den neuen Bundesländern der Fall ist (vgl. Jaudas u.a. 2003, S. 93 ff.)

¹³⁴ Dabei ist zweifellos in Betracht zu ziehen, dass bei jüngeren Menschen die Wahrscheinlichkeit (bzw. je nach Sichtweise auch: die Gefahr), dass sie sich – nach Überwindung anfänglicher Hürden – im neuen Land dauerhaft integrieren, wesentlich größer ist als etwa bei älteren Migranten, die oft eine höhere emotionale Bindung an ihre Heimat (oft unterstützt durch materielle Aspekte wie Grundbesitz) aufweisen – jedenfalls legen nicht zuletzt die Erfahrungen mit der ost-westdeutschen Binnenmigration seit 1989 diesen Schluss nahe.

Auch in diesem Falle würde es sich allerdings wieder um eine Einbahnstraße handeln: um Mobilität von Einwohnern Tschechiens in die Bundesrepublik. Man könnte sich selbstverständlich auch hier wieder spiegelbildliche Prozesse vorstellen, wobei sich aber zugleich wiederum die Frage erhebt, ob dies aktuell oder in absehbarer Zeit eine realistische Option ist oder allenfalls auf Einzelfälle beschränkt bleibt. Es wird nach den bisherigen Ausführungen nicht verwundern, dass wir bis auf weiteres von der letzteren Variante ausgehen, nicht ohne darauf hinzuweisen, dass – auch wenn das vielleicht auf den ersten Blick abwegig erscheint – solche Ost-West-Bewegungen ihrerseits durchaus dazu beitragen können, in der Folge auch Transfers in der umgekehrten Richtung zu erleichtern.

5. Ansatzpunkte bei europäischen Regularien und Förderinstrumenten

Betrachtet man die bislang diskutierten Ansätze zur Verbesserung der grenzübergreifenden Kooperation, so wird deutlich, dass bis zu einer breiten Nutzung dieser Möglichkeiten erhebliche Hürden zu überwinden sind. Es liegt daher nahe, sich die Frage zu stellen, ob es Mittel gibt, die die betrieblichen und lokalen Akteure nutzen können, um die Ausgangspositionen zu verbessern. Insbesondere über die Europäische Union wurde eine ganze Reihe von Instrumenten geschaffen, die hier eine Rolle spielen können, zumal Aufgaben, die mit der Erweiterung der Union zusammenhängen, neuerdings mit besonderem Vorrang behandelt werden sollen. Allerdings handelt es sich dabei um ein insgesamt höchst komplexes System von Regularien, Förderansätzen usw., dessen ganze Tiefe und Vielfalt – wenn überhaupt von irgend jemand – wohl nur von wenigen „Profis“ durchdrungen werden kann, wir müssen uns darauf beschränken, einige besonders einschlägige Aspekte (und auch die nur verkürzt) zu behandeln.

5.1 Die Einrichtung von Euro-Betriebsräten

In Konzernen innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union¹³⁵ können gemäß der entsprechenden Richtlinie 94/45 Europäische Betriebsräte (EBR) eingerichtet werden,¹³⁶ wenn das Unternehmen im Durchschnitt der letzten zwei Jahre mindestens 1.000 ArbeitnehmerInnen beschäftigt hat, darunter in zwei Ländern an jeweils wenigstens einem Standort mindestens 150 Beschäftigte. (Das heißt z.B., dass ein Unternehmen, das bei insgesamt 1.000 Beschäftigten in mehreren Ländern zehn Standorte mit je 100 Mitarbeitern hat, nicht unter die Richtlinie fällt.) Die Einrichtung eines EBR erfolgt gemäß den nationalen EBR-Vorschriften des Landes, in dem sich die zentrale Leitung des Konzerns befindet (in den von uns einbezogenen Fällen wäre das jeweils die Bun-

¹³⁵ Zusätzlich gilt die Regelung auch für den sogenannten Europäischen Wirtschaftsraum, d.h. für Island, Liechtenstein und Norwegen. Per freiwillige Vereinbarung können auch Unternehmensstandorte in anderen Staaten in den EBR einbezogen werden.

¹³⁶ Durch die Richtlinie 97/74 wurde der Geltungsbereich auf das Vereinigte Königreich ausgedehnt.

desrepublik). In die nationalen Regelungen zum EBR sind die Grundsachverhalte der EU-EBR-Richtlinie zu übernehmen bzw. bereits übernommen, ansonsten finden sich dort die Mindeststandards, spezifische Wahlvorschriften usw.

Die Einrichtung eines EBR können sowohl die Unternehmensleitungen als auch die Beschäftigten einleiten. Geschieht dies durch die Arbeitnehmerseite, so müssen deren betriebliche Vertretung oder jeweils mindestens 100 Beschäftigte an die Unternehmensseite einen Antrag zur Aufnahme der Verhandlungen stellen. Die Verhandlungen müssen binnen sechs Monaten aufgenommen werden und spätestens nach drei Jahren abgeschlossen sein. Kommt es bis dahin nicht zu einem Abkommen, treten die sog. subsidiären Bestimmungen in Kraft, mit der Folge, dass ein bestimmter Mindestumfang von Rechten für den EBR qua Gesetz wirksam wird. Für die Arbeitnehmerseite wird zur Einrichtung des EBR ein besonderes Verhandlungsgremium gebildet, in dem – mit bestimmten Gewichtungen – alle Standorte vertreten sein müssen. Die Konzernleitung muss unmittelbar nach der Wahl des Gremiums zu einer konstituierenden Sitzung einladen, bei der Vorsitzende und Stellvertreter gewählt werden und eine Geschäftsordnung beschlossen wird; sodann sind die Verhandlungen zur Einrichtung eines EBR umgehend aufzunehmen.

Ist der EBR gebildet (mindestens drei, höchstens 30 Mitglieder, mindestens eins aus jedem Staat, in dem sich Standorte des Konzerns befinden), so muss die Konzernleitung die notwendigen Voraussetzungen für dessen Arbeit schaffen, insbesondere auch die internationalen Treffen – einschließlich der Bereitstellung von Übersetzungskapazitäten – finanzieren.

Der EBR hat im Unterschied etwa zum deutschen Betriebsrat vor allem Anhörungs- und Unterrichtungsrechte bezogen auf wirtschaftliche, soziale und gesundheitliche Interessen der ArbeitnehmerInnen. Die zentrale Leitung hat dem EBR jährlich einen Bericht über die Geschäftslage und deren absehbare Entwicklung vorzulegen und zu dessen Beratung mit ihm zusammenzutreten. Informations- und Anhörungsrechte des EBR beziehen sich z.B. auf die wirtschaftliche und finanzielle Situation, die Produktions-, Absatz- und Beschäftigungssituation und deren jeweilige Entwicklungsperspektiven, auf neue Arbeitsverfahren, grundlegende Organisationsveränderungen und Investitionsvorhaben sowie – und das ist in dem hier zur Debatte stehenden Zusammenhang besonders wichtig – auf Produktionsverlagerung und Fusionen, Standortverkleinerungen oder -schließungen. Mitglieder europäischer Betriebsräte haben das Recht auf Freistellung für ihre Tätigkeit und Anspruch auf Fortzahlung des Entgeltes. Im Übrigen sind sie bei ihrer Amtsausübung geschützt und dürfen auch bei ihrer sonstigen Tätigkeit nicht benachteiligt werden.

Auch wenn die Befugnisse eines europäischen Betriebsrats also nicht mit den von der deutschen Betriebsverfassung eingeräumten Möglichkeiten vergleichbar sind, stellt er doch ein wichtiges Instrument dar, um die gerade in internationalen Konzernen so

wichtige Zusammenarbeit der nationalen Interessenvertretungen zu erleichtern.¹³⁷ Das gilt u.E. in ganz besonderer Weise zukünftig für Unternehmen mit Standorten in den östlichen Beitrittsländern. Speziell auch in den von uns einbezogenen Werken in Tschechien könnte die Einbindung in einen EBR für die dortigen Arbeitnehmervertretungen zweifellos ein wichtiger Ansatz sein, um deren Position bei der Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen zu verbessern. Ein europäischer Betriebsrat wäre aber auch eine entscheidende Voraussetzung, um die Kommunikation zwischen den Arbeitnehmervertretungen zu fördern und damit ein koordiniertes gemeinsames Agieren zu erleichtern.

Besonders wichtig ist angesichts der in dieser Hinsicht bislang wohl an den meisten tschechischen Standorten überaus problematischen Situation, dass beim EBR die Ausstattung mit den erforderlichen Ressourcen Angelegenheit der Zentrale und nicht der jeweiligen Werksleitung ist, was die Durchsetzung erleichtern dürfte. Von großer Bedeutung ist ferner, dass auch die sächlichen und finanziellen Mittel für die notwendigen internationalen Zusammenkünfte bereitzustellen sind, insbesondere also auch für die sprachliche Verständigung zwischen den beteiligten Euro-Betriebsratsmitgliedern. Dabei scheint es durchaus denkbar, dass darunter nicht nur die Bereitstellung von Dolmetschern, sondern auch der Erwerb von Sprachkompetenz durch die Teilnehmer verstanden werden kann, was jedenfalls auf mittlere Sicht zweifellos die tragfähigere Lösung wäre (vgl. dazu Abschnitt 6 in diesem Kapitel).

Dass europäische Betriebsräte gerade auch in der Perspektive des Beitritts der osteuropäischen Nachbarstaaten ein wichtiges Instrument darstellen können, wird auch von den von uns einbezogenen Betriebsräten durchaus gesehen. Wie erwähnt, gibt es zwar in den von uns untersuchten Unternehmen – mit Ausnahme von einem – noch keine EBR, aber man war der Meinung, dass man nach dem Beitritt einen EBR einrichten sollte, mit dem Ziel, die Zusammenarbeit mit den Betriebsgewerkschaften zu intensivieren bzw. auf diese Weise auch die tschechischen Kolleginnen und Kollegen durch die Einrichtung einer derartigen Interessenvertretung zu unterstützen.

5.2 Verbesserung der Zusammenarbeit durch Nutzung europäischer Förderung

Selbst wenn es gelingt, bei den Beteiligten ein Bewusstsein dafür zu wecken, dass grenzüberschreitende Standort-Kooperation unter Einschluss von Betriebsstätten in den Beitrittsländern eigentlich gerade für die Arbeitnehmerseite besonders wichtig wäre, stehen dem – wie an verschiedener Stelle bereits betont wurde – grundlegende Hinder-

¹³⁷ Dennoch sind derzeit erst in etwa der Hälfte der dafür in Europa in Betracht kommenden 1.650 Konzerne bzw. transnationalen Unternehmen europäische Betriebsräte eingerichtet worden (DGB 2001).

nisse entgegen: die Knappheit an Ressourcen, das Fehlen von zeitlichen Spielräumen und die Überlastung mit ohnedies bestehenden, teilweise auch vorrangig zu erfüllenden Aufgaben. Diese Engpässe müssen durchaus ernst genommen werden; auch wenn man der Meinung ist, dass es bei entsprechender Prioritätensetzung und effektiver Organisation auch unter den bestehenden Bedingungen möglich sein müsste, hierfür gewisse Spielräume zu schaffen, bleibt unbestreitbar, dass jede Maßnahme zur Verbesserung der Kapazitäten überaus positive Auswirkungen haben könnte. Wie eben skizziert, lässt sich die Einrichtung eines europäischen Betriebsrats bzw. seine Ausdehnung auf Standorte in den beitretenden Ländern in diesem Sinn nutzen. Es gibt aber darüber hinaus weitere mögliche Ansatzpunkte zur Verbesserung der Ressourcenausstattung und zur Förderung der Kooperation im Rahmen europäischer Programme. Zu nennen sind hier insbesondere die Haushaltlinien B3-4002, „Bildungs- und Informationsmaßnahmen zugunsten der Arbeitnehmerorganisationen“, sowie B3-4003, „Information, Konsultation und Beteiligung der Unternehmensvertreter“, die 2003 mit einem Volumen von 3.100.000¹³⁸ bzw. 7.000.000 € ausgestattet waren.¹³⁹

5.2.1 Die Haushaltlinie B3-4002

Die Haushaltlinie B3-4002 wendet sich ausschließlich an Arbeitnehmerorganisationen und will Maßnahmen unterstützen, die sich „aus der Durchführung von Gemeinschaftsmaßnahmen im Zusammenhang mit der sozialen Dimension des Binnenmarkts ergeben, einschließlich der Beteiligung von Vertretern der Sozialpartner aus den Kandidatenländern an den betreffenden Maßnahmen“ (EU-Ausschreibung VP/2002/0002). Daher ist davon auszugehen, dass hier auf deutscher Seite vor allem oder ausschließlich Gewerkschaften angesprochen sind.¹⁴⁰ Im Rahmen dieser Haushaltlinie wurde von der IG-Metall-Bezirksleitung des Landesbezirks Bayern bereits aufbauend auf den Ergebnissen unserer Studie das Projekt „Grenzüberschreitende industrielle Arbeitsbeziehungen im Kontext der EU-Osterweiterung – Die Metall- und Elektroindustrie im bayrisch-tschechischen Grenzraum“ beantragt, das die Funktion haben soll, einerseits unter Nutzung der Resultate der Studie Gewerkschaftsvertreter und betriebliche Interessenvertretungen zu informieren und zu schulen und andererseits eine intensive Diskussion

¹³⁸ Das Gesamtvolumen der Haushaltlinie B3-4002 belief sich auf 11.300.000 €, davon waren aber 8.200.000 für die Finanzierung des Europäischen Gewerkschaftsinstituts, der Europäischen Gewerkschaftsakademie und des Europäischen Zentrums für Arbeitnehmerfragen gebunden.

¹³⁹ Es ist davon auszugehen, dass die Förderung über diese Haushaltlinien auch in den nächsten Jahren fortgesetzt wird.

¹⁴⁰ Deutsche Betriebsräte dürften nicht unter die Förderung fallen, da es sich nicht um europäische Organisationen handelt und sie vermutlich auch nicht als „nationale, regionale oder lokale Organisationen“ betrachtet werden. Dagegen ist offenbar unstrittig, dass auch Untergliederungen nationaler Gewerkschaften antragsberechtigt sind. Das würde allerdings bedeuten, dass die „Pendants“ deutscher Betriebsräte, die tschechischen Betriebsgewerkschaften, als „Gewerkschaften“ prinzipiell Anträge stellen können.

darüber zu führen, wie Arbeitsbeziehungen in grenzüberschreitend tätigen Unternehmen auf eine tragfähige dauerhafte Basis gestellt werden können. Da angestrebt ist, das genannte EU-Projekt zu einer Initialzündung zu nutzen, ist auch zu diskutieren, ob im Anschluss daran und darauf aufbauend weitere – dann vermutlich spezifischere – Vorhaben im Rahmen der Haushaltlinie in Gang gebracht werden können.

5.2.2 Die Haushaltlinie B3-4003

Ebenfalls Potenziale als grenzübergreifendes Instrument zur Intensivierung des Dialogs und zur Förderung der Zusammenarbeit der Arbeitnehmervertretungen in der tschechisch-deutschen Grenzregion bietet die Haushaltlinie B3-4003. Sie unterscheidet sich von der zuvor behandelten zum einen dadurch, dass in diesem Falle der Adressat beide Beschäftigungspartheien sind, und zum anderen dadurch, dass hier ausdrücklich die betriebliche Ebene angesprochen ist. Angestrebt wird die „Finanzierung von Maßnahmen, die der Stärkung der transnationalen Zusammenarbeit der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter im Hinblick auf Information, Konsultation und Beteiligung in Unternehmen dienen, die in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, wobei prioritär Unternehmen unterstützt werden, die nicht unter die Richtlinien 94/45/EG und 97/74 RG fallen“¹⁴¹ (EU-Ausschreibung VP/2003/002). Zusätzlich werden für jedes Haushaltsjahr vorrangige Ziele festgesetzt. Von den für 2003 mit Priorität versehenen waren eine ganze Reihe von einschlägigem Interesse für unsere Thematik und es spricht nichts dagegen, dass das auch in Zukunft so sein wird.

Exkurs zur Haushaltlinie B3-4003 als Förderinstrument für arbeitnehmergetriebene Projekte

Entgegen der zitierten Aussage, dass Unternehmen, für die ein Eurobetriebsrat in Betracht kommt, keine vorrangige Zielgruppe bilden sollen, wird als prioritäres Ziel dann u.a. doch die „Erstellung von Erfahrungsbilanzen über die Einrichtung von Europäischen Betriebsräten sowie über deren Arbeitsweise und die Effizienz der Information und Konsultation in diesen Betriebsräten“ (ebd.) genannt.

Kriterium für die Förderfähigkeit ist, dass es sich um spezifische, d.h. außerhalb der regulären Tätigkeit liegende und beispielhafte Aktivitäten handelt. Betrachtet man die allgemeinen Aussagen zu den Zielsetzungen der Haushaltlinie sowie die Konkretisierungen für das Jahr 2003, so wird deutlich, dass künftige Initiativen von betrieblichen Arbeitnehmervertretungen in der Grenzregion (Betriebsräten, Betriebsgewerkschaf-ten¹⁴²) durchaus mit diesem Instrument gefördert werden könnten. Das wäre zweifellos

¹⁴¹ Also nicht die Voraussetzungen für die Bildung eines europäischen Betriebsrats erfüllen.

¹⁴² Nach dem Wortlaut der Förderrichtlinien kämen dafür zukünftig vermutlich prinzipiell auch die für Tschechien erwähnten „Beschäftigtenräte“ in Betracht.

ein sehr wichtiger Ansatz, gerade weil unsere Untersuchungen gezeigt haben, dass das bislang außerordentlich geringe Ausmaß solcher Aktivitäten nicht zuletzt auf einem Mangel an entsprechenden Erfahrungen und Ressourcen beruht. In beiden Dimensionen könnten Projekte im Rahmen dieser Haushaltlinie erhebliche Verbesserungen bringen. Selbstverständlich ist es an dieser Stelle nicht möglich, dafür etwa schon detaillierte Konzepte zu entwickeln, es lassen sich aber auf dem Hintergrund unserer Erfahrungen einige vorläufige Einschätzungen liefern und u.E. offene Fragen formulieren.

Wie erwähnt, wendet sich die Haushaltlinie an die Arbeitnehmer- *und* die Arbeitgeberseite. Vorhaben, die nur von einer Seite getragen werden, sind zwar ausdrücklich möglich, gemeinsame Projekte genießen aber Vorrang. Für die Seite der ArbeitnehmerInnen gilt, dass es zwar grundsätzlich eine Reihe von Argumenten gibt, die es geraten sein lassen könnten, ein „reines“ Arbeitnehmerprojekt durchzuführen (u.a. die Freiheit der inhaltlichen Gestaltung, das Problem des Umgangs mit vertraulichen Informationen usw.); auf der anderen Seite spricht nicht nur die Bevorzugung durch die EU, sondern vermutlich auch eine Reihe weiterer Gründe, die sich vor allem aus den Förderbedingungen ergeben, dafür, gemeinsame Projekte zu favorisieren. In der Ausschreibung zur Haushaltlinie heißt es u.a.: „Der Antragsteller muss die finanzielle und die betriebliche Leistungsfähigkeit nachweisen können, die erforderlich ist, um die zu fördernden Tätigkeiten durchzuführen (...) über dauerhafte und ausreichende Finanzierungsquellen verfügen, um seine Tätigkeit während des Durchführungszeitraums des Projekts aufrechtzuerhalten und gegebenenfalls sich an dessen Finanzierung zu beteiligen“ und „über die erforderlichen (fachlichen und administrativen) Ressourcen verfügen, um die Tätigkeit erfolgreich durchzuführen“ (ebd., S. 3).

Zu fragen wäre, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen deutsche Betriebsräte als „Institution“ diesen Anforderungen per se gerecht werden oder zumindest dazu durch entsprechende Maßnahmen in die Lage versetzt werden können:

- Inwieweit sind sie in diesem Sinne rechtsfähige Einrichtungen?
- Lässt sich aus dem Betriebsverfassungsgesetz oder anderen einschlägigen Regelungen ggf. ableiten, dass nötigenfalls das Unternehmen die Voraussetzungen schaffen muss, damit sich sein Betriebsrat an einer Aktivität gemäß B3-4003 beteiligen kann?
- Sind sie grundsätzlich in der Lage, als Projektträger „eine Kofinanzierung in Höhe von mindestens 20 % der Gesamtkosten der Maßnahme“ zu erbringen, ggf. auch dadurch, dass bei ihnen – wie für begründete Ausnahmefälle vorgesehen – dafür „Beiträge in Form von Sachleistungen“ (ebd., S. 6) anerkannt werden?
- Können ggf. im Betrieb vertretene Gewerkschaften komplementär diese Funktion übernehmen? Usw.

Wenn die Voraussetzungen für eine alleinige Durchführung durch Betriebsräte nicht geschaffen werden können, durchaus aber auch für den Fall, dass seitens der Unternehmensleitung die Bereitschaft zu einer gemeinsamen Aktivität besteht oder erreicht werden kann, sollte ein gemeinsames Projekt in Erwägung gezogen werden – nicht zuletzt, weil eine erste erfolgreiche gemeinsame Teilnahme an einem solchen Programm auch die Voraussetzungen verbessern kann, in Zukunft auch auf der Arbeitnehmerseite allein in der Lage zu sein, ein solches Projekt auf den Weg zu bringen.

Wie bei vielen ähnlichen, grundsätzlich sehr hilfreichen „Hilfsangeboten“ stellt sich aber auch bei dieser Haushaltlinie zum einen das Problem, inwieweit die Adressaten überhaupt erreicht werden (im Rahmen unserer Kontakte im Rahmen des Projekts ist seitens unserer Gesprächspartner in keinem Fall auf eine derartige Option verwiesen worden). Zum anderen besteht das Dilemma, dass selbst, wenn die erforderlichen Informationen vorliegen oder geliefert werden, genau jene Kapazitätsengpässe, die über die Nutzung solcher Maßnahmen beseitigt oder zumindest verringert werden können, es u.U. verhindern, dass es zu einer erfolgreichen Antragstellung kommt. Dass dies auch und gerade in unserem Gegenstandsbereich in besonderer Weise eine Rolle spielen könnte, dürften die Ausführungen über die Arbeitssituation der betrieblichen Interessenvertretung beiderseits der Grenze deutlich gemacht haben. Möglicherweise könnte ein Ausweg aus diesem ernst zu nehmenden Dilemma dadurch gefunden werden, dass die einschränkende Vorgabe, Projektträger seien nur förderungsfähig, wenn es sich um Arbeitnehmer- oder Arbeitgebervertreter handele, durch eine Ausnahme relativiert wird: Danach werden auch „Anträge von Fachgremien, wie z.B. Ausbildungseinrichtungen oder Beratungsgremien ohne Erwerbszweck“ dann und nur dann „in Betracht gezogen“, „wenn derartige Projektträger ausdrücklich von einer oder mehreren der oben erwähnten Parteien beauftragt werden“ (ebd., S. 3). Über eine derartige Beauftragung könnten sich die angesprochenen Engpässe beseitigen oder wenigstens deutlich reduzieren lassen.

6. Zum Sprachproblem und möglichen Lösungsansätzen

Von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung dauerhafter und kooperativer grenzüberschreitender Beziehungen ist auch auf der Arbeitnehmerseite, dass für das in diesem Bericht bereits verschiedentlich angesprochene Sprachproblem befriedigende Lösungen gefunden werden.

Nimmt man den Austausch mit den westeuropäischen Partnern in den vergangenen Jahrzehnten in den Blick, so ist festzustellen, dass auch in diesem Fall wesentliche Verbesserungen erst zu verzeichnen waren, als die Sprachbarrieren sukzessive abgebaut wurden. Allerdings geschah das weit überwiegend in relativ einseitiger Weise: Der „Austausch“ fand in Deutschland eher in Form einer Einbahnstraße statt, in der Weise nämlich, dass Arbeitskräfte vor allem aus den südlichen bzw. südöstlichen Nachbarstaaten einwanderten und nach und nach, vor allem „on the job“, Deutschkenntnisse erwarben. Daneben verbesserten sich allerdings auch europaweit – wenn auch von unterschiedlichen Niveaus ausgehend und in verschiedenem Umfang – vor allem bei Personen mit mittleren und höheren Bildungsabschlüssen die Sprachkenntnisse (Englisch gewann dabei einen besonderen Stellenwert), sodass bei dieser Klientel sich auch die transnationale Mobilität beträchtlich erhöhen konnte (wobei zunächst offen bleiben kann, was Ursache und was Wirkung war).

Betrachtet man die Sprachsituation im tschechisch-deutschen Grenzgebiet, so zeigt sich, dass sie durch einige Besonderheiten charakterisiert ist: Zwar wird von beiden Seiten betont, dass es massive Defizite bei der Kenntnis der jeweils anderen Sprache gibt und dadurch Informationsaustausch, wechselseitiges Verständnis und Zusammenarbeit erheblich behindert werden. Zugleich wäre es aber offensichtlich falsch, daraus zu schließen, dass es tatsächlich auf beiden Seiten prinzipiell vergleichbare, nur quasi spiegelverkehrte Situationen gibt. Während es offenbar tatsächlich zutrifft, dass auch in der Grenzregion nur eine vernachlässigbar geringe Zahl von Deutschen über tschechische Sprachkenntnisse verfügt, sieht es auf der anderen Seite deutlich anders aus: Hier wurde von vielen unserer Gesprächspartner ein Phänomen geschildert, das sich auch mit eigenen Beobachtungen von uns deckt. Es besteht darin, dass augenscheinlich bei weitem nicht alle tschechischen Bürgerinnen und Bürger, die über Deutschkenntnisse verfügen, bereit sind, das andere wissen zu lassen bzw. sie aktiv für den Dialog mit Deutschen zu nutzen. Eine fundierte Erklärung lässt sich an dieser Stelle nicht liefern. Die Vermutung, dass dafür bestimmte eher allgemeine, allerdings häufig durchaus abbaubare Vorbehalte gegenüber der Bundesrepublik bzw. ihr vorausgegangenen völkerrechtlichen Gebilden eine besondere Rolle spielen, dürfte nicht abwegig sein. Jedenfalls wird sie durch den Sachverhalt, dass nach längeren persönlichen (zunächst über Übersetzer vermittelten oder über die Nutzung einer gemeinsamen dritten Sprache ermöglichten) Kontakten dann häufig doch von den Deutschkenntnissen Gebrauch gemacht wird, zwar nicht bewiesen, aber zumindest untermauert.

Wenn das zutrifft, könnte schon die Verbesserung der Kontakte selbst quasi aus sich heraus wiederum weitere Verbesserungen hervorbringen (dabei besteht die Chance, dass die über direkte Kommunikation einmal geweckte Bereitschaft, gegenüber Deutschen die deutschen Sprachkenntnisse zu nutzen, im günstigsten Falle auch auf andere Kontakte übertragen wird). Jedenfalls bleibt aber zu konstatieren, dass selbst dann, wenn es gelingt, diese schlummernden Sprachreserven zu mobilisieren, gleichwohl eine Ausweitung der Sprachkompetenz dringend geboten ist. Angesichts der Tatsache, dass Deutschkenntnisse in Tschechien weit mehr verbreitet sind als umgekehrt, wäre zweifellos insbesondere eine Verstärkung der tschechischen Sprachkompetenz bei Deutschen anzustreben. Das gilt umso mehr, als Schritte in dieser Richtung nicht nur „funktional“ hilfreich wären, sondern auch als Zeichen guten Willens verstanden würden und dazu dienen könnten, die angesprochenen Vorbehalte abzubauen.¹⁴³

Eine Reihe von Erfahrungen, die wir im Zuge unserer Arbeiten gemacht haben, legt aber nahe, dass dieser Ansatz – so plausibel und berechtigt er zweifelsohne ist – aus eher profanen Gründen keine großen Chancen haben dürfte, in großem Umfang ver-

¹⁴³ In den Expertengesprächen wurde auch von einzelnen Ansätzen von Bildungsinstitutionen in diesem Sinne (Einrichtung von tschechischen Sprachkursen etc.) berichtet, wobei die Nachfrage allerdings wohl noch eher zögernd ausfällt.

wirklich zu werden. Für eine skeptische Einschätzung spricht zunächst, dass aus Sicht eines Deutschen die Nutzbarkeit tschechischer Sprachkenntnisse vergleichsweise gering ist, vor allem weil die Verbreitung sich weitgehend auf das Gebiet der früheren Tschechoslowakei (also auf die heute selbstständigen Staaten Tschechien und Slowakei, die beide 2004 in die EU eintreten werden) beschränkt, während das Deutsche einen um ein Vielfaches höheren Verbreitungsgrad hat. Hinzu kommt, dass Deutsch auch in den tschechischen Standorten deutscher Unternehmen in der Regel die „Amtssprache“ ist (sofern nicht ohnehin bereits Englisch als „Geschäftssprache“ gepflegt wird, auch in deutschen Standorten internationaler Multis). Dem wird z.B. auch dadurch Rechnung getragen, dass an einem der besuchten Standorte in Tschechien bereits heute durch das lokale Management mit erheblicher Resonanz Deutschkurse für die Belegschaft angeboten werden, wobei die Firma die Schulungskosten trägt und die Mitarbeiter dafür ihre Freizeit einbringen. Auch in anderen Fällen scheint es eine Bereitschaft zu geben, den Erwerb von Deutschkenntnissen zu fördern. Daher spricht einiges dafür, dass sich die von einem Experten aus dem Bereich der Arbeitsverwaltung geäußerte Erwartung erfüllen wird, dass es mindestens in der Grenzregion mittelfristig entweder zur Zweisprachigkeit kommt – wobei allerdings die zweite Sprache Deutsch und nur in Ausnahmefällen Tschechisch sein wird – oder dass sich eine dritte Sprache, nämlich Englisch, als Kommunikationsmedium durchsetzt.

Demgegenüber geht die EU-Kommission in ihrem Aktionsplan zur „Förderung des Sprachenlernens und der Sprachvielfalt“ KOM (2003) 449, der für die Jahre 2004 bis 2006 gilt, allerdings davon aus, dass „das Erlernen einer einzigen Lingua franca nicht aus(reicht) (...) und sich „jeder europäische Bürger außer in seiner Muttersprache in mindestens zwei anderen Sprachen gut verständigen können“ (sollte) (ebd., S. 4). Weiter wird ausgeführt, die Förderung unserer Sprachenvielfalt beinhalte, dass in unseren Schulen, Hochschulen, Erwachsenenbildungszentren **und Unternehmen** der Unterricht und das Erlernen von Fremdsprachen aktiv gefördert werden. Dabei sollte das Angebot „ebenso die kleineren europäischen Sprachen wie auch die größeren Sprachen (...) umfassen. Die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union wird auch die Erweiterung um eine Vielzahl von Sprachen aus mehreren Sprachfamilien mit sich bringen; es bedarf **besonderer Anstrengungen um sicherzustellen, dass die Sprachen der neuen Mitgliedstaaten in anderen Ländern umfassender erlernt werden**“ (ebd., S. 10, Hervorhebung ISF). Ob es tatsächlich erreicht werden kann, auch im tschechisch-deutschen Verhältnis die erhebliche Einseitigkeit in der wechselseitigen Sprachkompetenz – möglichst bei gleichzeitig substanziell gesteigertem Niveau – abzubauen, bleibt abzuwarten. Ohne Zweifel aber könnten dabei die ArbeitnehmerInnen und ihre Vertretungen eine wichtige Rolle spielen. Erleichtert würde das, wenn es gelingt, dafür u.a. die diversen Fördermöglichkeiten zu nutzen.

Zur Erreichung der o.a. Ziele wird der Erwerb von Sprachkompetenz im Rahmen der Europäischen Union in unterschiedlicher Weise gefördert.¹⁴⁴ Es ist – angesichts der Vielfalt und der Komplexität der hier in Betracht kommenden Fördermöglichkeiten – noch weniger als bei den in den vorigen Abschnitten behandelten Themen möglich, im Kontext dieses Berichts darauf genauer einzugehen. Da aber der Erwerb sprachlicher Kompetenz nach allen Erfahrungen zu den Grundvoraussetzungen der Verständigung und Kooperation gehört, sollen ein paar besonders wichtige Ansatzpunkte wenigstens genannt werden.

- Einschlägig ist hier zum einen innerhalb des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms im Bildungsbereich, SOKRATES, unter den dort geförderten acht Aktionen der Schwerpunkt LINGUA (Sprachunterricht und Sprachenerwerb).
- Zum anderen gehört Sprachenkompetenz auch zu den Zielsetzungen des Programms LEONARDO DA VINCI. Es trägt „zur Umsetzung einer Berufsbildungspolitik der Gemeinschaft bei, welche die Maßnahmen der Mitgliedstaaten ergänzt und unterstützt“ (Aufruf zur Einreichung von Projektanträgen für die zweite Phase des Programms Leonardo da Vinci (LdV-II)-(EAC/15/02)).

6.1 Förderung der Sprachkompetenz im Rahmen von SOKRATES

Im Schwerpunkt LINGUA „sollen die anderen Sokrates-Aktionen durch Maßnahmen unterstützt werden, um zur Förderung der sprachlichen Vielfalt innerhalb der Gemeinschaft beizutragen, die Qualität von Sprachunterricht und Sprachenerwerb zu verbessern und den Zugang zum lebenslangen Sprachenlernen, der auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten ist, zu erleichtern“ (Der gemeinschaftliche Aktionsbereich im Bildungsbereich SOKRATES – Allgemeine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen 2004 (EAC/41/03), S. 1).

Für die im Rahmen unserer Thematik im Zentrum stehenden Aspekte dürfte besonders die Aktion GRUNDTVIG in Betracht kommen, bei der „das Ziel verfolgt wird, durch Erwachsenenbildung im weitesten Sinne die europäische Dimension des lebenslangen Lernens zu fördern, die Zugänglichkeit und Qualität des Angebots in diesem Bereich zu verbessern“ (ebd.).¹⁴⁵ Für mögliche Aktivitäten auf der Ebene von betrieblichen Belegschaften oder Interessenvertretungen dürfte die folgende Vorgabe von besonderem In-

¹⁴⁴ Auch hier gilt allerdings, dass wir zumindest bei unseren betrieblichen Kontakten nichts von einer bereits stattfindenden Nutzung derartiger Möglichkeiten gehört haben.

¹⁴⁵ Denkbar wäre weiterhin die Nutzung der Programmpunkte „Gemeinsame Aktionen“, die die Verbindung beispielsweise zum Programm Leonardo da Vinci (s.u.) herstellen, oder „Flankierende Maßnahmen“, die „eine Reihe von Initiativen zur Erreichung der allgemeinen Zielsetzungen des Programms, wie Sensibilisierungsmaßnahmen und Informationsaktivitäten, die Verbreitung von Projektergebnissen, Ausbildungsmaßnahmen sowie Tätigkeiten, die von Verbänden oder Nichtregierungsorganisationen durchgeführt werden“, unterstützen (ebd., S. 4).

teresse sein: „Abgesehen von Bildungsmöglichkeiten im Rahmen des offiziellen Bildungssystems umfasst dies auch Formen des Lernens, die auf einer nicht formalen, informellen oder selbstständigen Basis stattfinden.“¹⁴⁶ Besonders zu erwähnen ist auch, dass unter den jährlich zusätzlich zu den Grundprioritäten des Programms formulierten, für alle acht Aktionen geltenden Prioritäten für 2004 auch mehrere für die hier diskutierte Thematik von besonderer Bedeutung sind. Das gilt offensichtlich für die Priorität A – Vorbereitungen für die Erweiterung der Union. Hier wird formuliert: „Sokrates ist in besonderer Weise dafür geeignet, die Entwicklung und den Ausbau von Verbindungen zwischen diesen Ländern und den bestehenden Mitgliedsländern der EU zu fördern, da erstere bereits jetzt an dem Programm teilnehmen“ (ebd., S. 5). Und es ist sogar beabsichtigt, „bei der Auswahl und Förderung von Projekten, an denen Kandidatenländer beteiligt sind – sofern sie den erforderlichen qualitativen Anforderungen genügen –, eine Politik der **positiven Diskriminierung** dieser Länder anzuwenden“ (ebd., Hervorhebung im Original). Ebenfalls einschlägig genutzt werden könnte die Priorität D – Künftige Herausforderungen für die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, bei der es u.a. um „Grundfertigkeiten, Fremdsprachenerwerb, Unternehmergeist“ (ebd., S. 6) sowie um „Mobilität und europäische Zusammenarbeit“ (ebd., S. 7) geht. Vor allem aber ist die Priorität E – Aktionsplan zur Förderung des Sprachenerwerbs und der sprachlichen Vielfalt zu nennen. Dieser Aktionsplan soll ab Ende 2003 durchgeführt werden. Dabei stellt „das Sokrates-Programm das Hauptinstrument der Kommission für die Förderung des Sprachenerwerbs in allen Bildungsbereichen dar“ (ebd., S. 6).

6.2 Förderung der Sprachkompetenz im Rahmen von LEONARDO DA VINCI

Das Programm will praxisorientierte Konzepte in der Berufsbildungspolitik in der europäischen Gemeinschaft vorantreiben, „indem es zur Förderung eines Europas des Wissens beiträgt und unter anderem die Politik der Mitgliederstaaten im Bereich des lebenslangen Lernens unterstützt (...)\“. Dabei sollen „Qualität, Innovation und die europäische Dimension in den Systemen und Praktiken der Berufsbildung durch transnationale Zusammenarbeit gefördert werden“ (Aufruf zur Einreichung von Projektanträgen für die zweite Phase des Programms Leonardo da Vinci (LdV-II)-(EAC/15/02), S. 1). In dem für 2003/2004 geltenden Aufruf werden Maßnahmen auf die Agenda gesetzt, die sich u.a. mit Förderung der Mobilität und mit Sprachenkompetenz befassen. Wichtig ist, dass auch hier die „transnationale Dimension besonders in den Vordergrund gestellt wird“ und es darüber hinaus ausdrücklich heißt, „dass angesichts der bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union und zur Beschleunigung der Integration der Bei-

¹⁴⁶ Zu prüfen wäre also beispielsweise, ob Treffen von Belegschaftsmitgliedern von Standorten beiderseits der tschechisch-deutschen Grenze, bei denen die (zunächst durch Übersetzer oder sprachkundige KollegInnen ermöglichte) Diskussion über Fragen von gemeinsamem Interesse sukzessive über den Einsatz geeigneter didaktischer Instrumente auch zur Vermittlung von Sprachkenntnissen genutzt werden kann, Gegenstand einer derartigen Förderung sein könnten.

trittsländer (...) die Einbeziehung von Akteuren aus den Beitrittsländern als zusätzliches Qualitätsmerkmal“ gilt (ebd., S. 2). Unter den drei aktuellen Prioritäten ist im Rahmen der Priorität 1 – Bewertung des Lernens für unseren Zusammenhang von besonderer Bedeutung, dass hier ausdrücklich auch Projekte zum Thema „Sprachenkompetenz“ gefördert werden sollen, die sich mit der „Entwicklung von Instrumentarien und Methoden für die Beurteilung und Anerkennung von Sprachkenntnissen, die am Arbeitsplatz benötigt bzw. dort erworben werden“, (befassen) (ebd., S. 3). Hier bieten sich Anknüpfungspunkte für Sprachlernaktivitäten auf der betrieblichen Ebene, die es in den untersuchten Betrieben bereits gibt – allerdings ausschließlich in tschechischen Standorten. Bezogen auf Sprachkompetenz wurden von der EU-Kommission vor allem „Lücken in folgenden Bereichen festgestellt:

- Sprachenlernen für Mobilitätszwecke, einschließlich der Vermittlung interkultureller Kompetenz und Sensibilisierung für Fremdsprachen
- In Spracherwerb und Mehrsprachigkeit integrierte Kompetenzen (z.B. Sprachlernmethoden, interkulturelles Verständnis und Vermittlungsfähigkeiten im Zusammenhang mit dem Spracherwerb)“ (ebd., S. 4 f.).

Diese Feststellungen treffen nach unseren Recherchen auch und gerade auf die Situation im tschechisch-deutschen Grenzbereich zu und würden es nahe legen, dort entsprechende Maßnahmen in Gang zu setzen¹⁴⁷ – auf die Voraussetzungen bzw. die damit verbundenen Schwierigkeiten wird am Ende des Kapitels (Abschnitt 7) nochmals einzugehen sein.

Neben seinen Prioritäten umfasst das Programm LEONARDO Thematische Aktionen (TH), „mit denen eine begrenzte Anzahl von Projekten zu Themen von hohem gemeinschaftlichem Interesse besonders gefördert“ (werden soll), wobei aktuell „die Themen ‚Qualität‘ und ‚interkultureller Dialog‘ ausgewählt“ (wurden) (ebd., S. 6).

Im Bereich „interkultureller Dialog“ soll „bei der Durchführung dieses Programmes (...) auf die Bekämpfung jeglicher Ausgrenzung, einschließlich Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, geachtet werden. (...) Entsprechend – insbesondere vor dem besonderen Hintergrund der EU-Erweiterung – sollen im Rahmen dieser thematischen Maßnahme Projekte gefördert werden, die speziell auf die Förderung des interkulturellen Bewusstseins abzielen (...)“ (ebd., S. 7).¹⁴⁸

¹⁴⁷ Im Rahmen der Priorität 3 – Bildungs- und Berufsberatung und Orientierung sollen unter dem Thema Sprachenkompetenz „bewusstseinsschärfende Maßnahmen, die die Bedeutung von Sprachen für Unternehmen schärfen“ (ebd., S. 6), angestoßen werden; auch hier wären Ansatzpunkte denkbar.

¹⁴⁸ Für einige der Maßnahmen im Rahmen von LEONARDO gilt, dass die Einreichungsfristen bereits im letzten Quartal 2003 liegen, also nach der Erstellung, aber vor der Verfügbarkeit dieses Berichts. Da aber nach bisherigen Erfahrungen unbedingt davon auszugehen ist, dass entsprechende Aktionen

Unserer Kenntnis nach wurden diese Möglichkeiten bislang in der Grenzregion nur von Kammern auf deutscher Seite genutzt. Es stellt sich aber die Frage, ob solche Maßnahmen zur Verbesserung des interkulturellen Verständnisses sowie der Sprachkompetenz nicht auch von Gewerkschaften und/oder betrieblichen Interessenvertretungen angestochen werden könnten.

7. Resümee und Ausblick

Versucht man ein vorläufiges Resümee des in diesem Kapitel Dargestellten, so lässt sich festhalten, dass es zahlreiche Ansätze zur Verbesserung der Kommunikation und Kooperation auf der Arbeitnehmerseite in der Grenzregion gibt und dass dabei nicht zuletzt europäische Regularien sowie die Nutzung europäischer Förderinstrumente einen wesentlichen Stellenwert haben können. Bislang sind diese Möglichkeiten aber auf der Ebene der Betriebe kaum bekannt und werden daher nicht genutzt (bei den Verbänden, insbesondere bei den Kammern, sieht die Situation z.T. etwas anders aus, hier wird z.B. für die Förderung bestimmter öffentlichkeitswirksamer Aktivitäten teilweise durchaus schon recht virtuos auf der Tastatur der Fördermöglichkeiten gespielt).

Die Akteure, denen das bislang nicht gelungen ist (das gilt für Arbeitnehmervertretungen, bis zu einem gewissen Grade aber auch für betriebliches Management), sehen sich häufig in einem geradezu klassischen Dilemma: Für sie stellt sich die Frage, wie man es schaffen soll, sich in einer durch notorische Überlastung charakterisierten Situation die Freiräume zu verschaffen, die erforderlich sind, um derartige Mittel zu mobilisieren. Man muss zunächst gewisse Kapazitäten bereitstellen, um damit später weit größere schaffen zu können.

In diesen Fällen ist es nicht entscheidend, wie sich letztlich im Erfolgsfall die Aufwands-Ertrags-Relationen darstellen würden, sondern es kommt darauf an, ob es überhaupt gelingt, den erforderlichen Einstiegsaufwand zu betreiben. Denn dieser besteht nicht nur darin, eine konkrete Idee zu einem Förderantrag zu entwickeln, sondern zunächst einmal darin, sich in der für viele auf den ersten Blick eher als Dschungel erscheinenden Programmvielfalt zu orientieren. Für die reale Nützlichkeit vieler Förderprogramme (das gilt grundsätzlich auch für die in diesem Kapitel kurz angesprochenen) heißt das, dass sie offensichtlich – trotz aller gut gemeinten Versuche – für viele ihrer möglichen Adressaten (nicht zuletzt für die Arbeitnehmervertretungen) einfach noch immer nicht „zugänglich“ genug sind. Darauf verweist auch die sehr ungleiche Inan-

weiterhin – ggf. mit leicht modifizierter „Prioritätensetzung“ – fortgeführt werden – insbesondere gilt das sicherlich für die spezifische Berücksichtigung der Beitrittsländer –, bleiben diese Ansatzpunkte wichtig.

spruchnahme und die Rolle, die professionelle „Antragsberater“ mittlerweile in diesem Geschäft spielen. Gegen eine derartige Beratung ist per se nichts einzuwenden, dann jedenfalls nicht, wenn sie dazu beiträgt, den Hauptakteuren dabei zu helfen, ihre tatsächlichen Probleme zu formulieren und daraus – unter Berücksichtigung ihrer Interessenlagen – den sich ergebenden Handlungsbedarf abzuleiten. Problematisch aber wäre es, wenn – auch das ist eine beobachtbare Tendenz – derartige „Beratung“ sich vor allem in die Richtung orientiert, primär aus Sicht der Berater bewährte Ansätze, auch unter nicht ausreichender Berücksichtigung anderer Rahmenbedingungen, möglichst immer wieder zu verkaufen.

Eine Reihe von Förderangeboten, die im Rahmen der hier diskutierten Thematik in Betracht kommen, wendet sich speziell an die Arbeitnehmerseite oder ist zumindest auch für sie zugänglich. Hier aber ist das Dilemma, wegen fehlender Kapazitäten mögliche Hilfe nicht mobilisieren zu können, besonders ausgeprägt und hier gilt auch, dass es noch relativ wenig loyale und kompetente unterstützende Beratung gibt. In diesem Bereich zu Verbesserungen zu kommen ist eine der Aufgaben, die durch die im Februar 2004 vorgesehene Konferenz (die Teil eines EU-Projekts nach der Haushaltlinie B3-4002 ist) vorangetrieben werden sollen. Auch wenn die Nutzung der Fördermöglichkeiten im Interesse der ArbeitnehmerInnen in Tschechien und in Bayern fraglos von einiger Bedeutung ist, muss zugleich davor gewarnt werden, zuviel auf einmal in Angriff nehmen zu wollen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die erfolgreiche Implementierung einer Maßnahme (wie des angesprochenen „Konferenzprojekts“) die Basis für die Überwindung von Starthürden und die erfolgreiche Gestaltung auch von Maßnahmen in anderen Feldern bilden kann.

Literatur

Alecke, Björn; Hofmann, Herbert; Meier, Volker; Riedel, Jürgen; Scharr, Frank; Untiedt, Gerhard; Werdung, Martin (2001): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Bayern, Studie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, München 2001.

Alecke, Björn; Untiedt, Gerhard (2001a): Die wirtschaftliche Entwicklung in den deutschen Grenzregionen an der EU-Außengrenze. Teilprojekt D-1 der Preparity-Studie zur Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung, Münster.

Alecke, Björn; Untiedt, Gerhard (2001b): Pendlerpotential in den Grenzregionen an der EU-Außengrenze. Methoden, Ergebnisse und Prognosen. Teilprojekt D-7 der Preparity-Studie zur Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung, Münster.

Alecke, Björn; Untiedt, Gerhard (2001c): Regionale und sektorale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Grenzregionen an der EU-Außengrenze. Teilprojekt D-3 der Preparity-Studie zur Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung, Münster.

Alecke, Björn; Untiedt, Gerhard (2001d): Migration aus den EU-Beitrittsländern Polen und Tschechien in die Europäische Union. Potential und regionale Verteilung. Teilprojekt D-6 der Preparity-Studie zur Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung, Münster.

ARGE 28 (Arbeitsgemeinschaft der Wirtschaftskammern entlang der Grenzen zu den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsstaaten) (2000): Controlling für die EU-Erweiterung in den Grenzregionen, Bayreuth/Regensburg.

Bayerische Staatskanzlei (2003): Bericht über die Vorbereitung Bayerns auf die Osterweiterung des Bayerischen Staatsministers für Bundes- und Europaangelegenheiten, München.

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie (Hrsg.) (2001): Fachkräftemangel in Bayern – Ausmaß, Struktur, Möglichkeiten der Bekämpfung. Bericht der Arbeitsgruppe an den Beschäftigungspakt Bayern, 2001. Zugänglich unter <http://text.stmwvt.bayern.de/pdf/wirtschaft/Fachkraeftemangel.pdf>

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie (2002): Beitrittsvoraussetzungen aus wirtschaftspolitischer Sicht – 4. Bericht für die Wirtschaftsministerkonferenz am 12./13. Dezember 2002 in Bad Dürkheim.

Berger, Christiane (2001): Geplanter EU-Beitritt der Tschechischen Republik – Freizügigkeit von Arbeitskräften – Handlungserfordernisse für das bayerische Grenzland, München.

Berger, Christiane (2002): Perspektiven einer aktiven Strukturpolitik vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung, München.

Bluhm, Katharina (2003a): Flucht aus dem deutschen Modell? Arbeitsbeziehungen deutscher Tochtergesellschaften in Polen und Tschechien. In: ISF München (Hrsg.) (2003), S. 81-86.

Bluhm, Katharina (2003b): Flucht aus dem deutschen Modell? Arbeitsbeziehungen in polnischen und tschechischen Tochtergesellschaften. In: Jürgen Beyer (Hrsg.): Vom Zukunfts- zum Auslaufmodell? Die deutsche Wirtschaftsordnung im Wandel, Wiesbaden, S. 214-236.

Brunner Richard (2003): Die EU-Osterweiterung aus dem Blickwinkel der Ostbayerischen Wirtschaft. Vortragsunterlagen der IHK Regensburg.

Buck, Hartmut; Kistler, Ernst; Mendius, Hans Gerhard (2002): Demographischer Wandel in der Arbeitswelt – Chancen für eine innovative Arbeitsgestaltung, Stuttgart.

DGB (2001): Eurobetriebsrat – Nur jedes zweite Unternehmen hat ihn. In: Einblick, Heft Nr. 5. Zugänglich unter <http://www.einblick.dgb.de/archiv/0105/gf010504.htm>

Döhl, Volker; Mendius, Hans Gerhard; Sauer, Dieter; Heidling, Eckhard; unter Mitarbeit von Kratzer, Nick (1995): Neugründung von Automobilwerken in den neuen Bundesländern. Folgen für Zulieferunternehmen und regionales Umfeld – Das Beispiel Thüringen, hektogr. Bericht, München.

European Integration Consortium (DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER) (2000): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Market in the EU Member States. Studie für die Europäische Kommission, Berlin/Mailand.

Fassmann, Heinz; Münz, Rainer (2003): Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Ost-West-Wanderung. In: WSI-Mitteilungen, Heft 1, S. 25-32.

Franzen, Wolfgang; Haarland, Hans Peter; Niessen, Hans-Joachim (2002): Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union – Transformationsbarometer Osteuropa 2002, Frankfurt/Main.

Government of the Czech Republic (1999): Economic Strategy of the Accession to the Europe Union: Growth – Competitiveness – Employment – Solidarity, Approved on May 17th, 1999, Prag.

Hönekopp, Elmar (2001a): Überblick über die Ergebnisse bisher vorliegender Schätzungen zum Migrationspotenzial im Falle einer Arbeitskräftefreiheit im Rahmen der Osterweiterung der EU. Vortrag auf der Fachkonferenz der Akademie für Politische Bildung Tutzing „Mehr Konkurrenz um Lohn und Arbeit? Auswirkungen der Osterweiterung der EU auf die Arbeitsmärkte – Optionen für die Politik“ in Tutzing vom 14.-16. Mai.

Hönekopp, Elmar (2001b): Die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Arbeitsmärkte. Vortrag auf der Tagung „Die Erweiterung der Europäischen Union: Ziele – Sachstand – Probleme“ in Wemding vom 23.-25. November.

Hönekopp, Elmar (2002): Die Osterweiterung der Europäischen Union: Grenzpendler im bayerisch-tschechischen Grenzgebiet – Arbeitskräftepotentiale und regionale Entwicklungschancen. Vortrag auf der Konferenz „EU-Osterweiterung: Gestaltung der grenznahen Arbeits- und Dienstleistungsmärkte“ des Interregionalen Gewerkschaftsrates Böhmen-Bayern (BoBa) in Weiden am 26-27. November.

Hönekopp, Elmar; Golinowska, Stanisława; Horalek, Milan (eds.) (2001): Economic and Labour Market Development and International Migration – Czech Republic, Poland, Germany. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 244 der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

Horalek, Milan (2001): Economic and Social Transformation in the Czech Republic between 1990 und 1997. In: Hönekopp u.a. (eds.) (2001).

Horwedel, Artur (2002): Handlungssituation der Arbeitnehmervertreter in der Grenzregion. In: ISF München (Hrsg.) (2002), S. 34-38.

ifo-Institut (2001): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Bayern. Studie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, Zusammenfassung, München.

IG Metall (Hrsg.) (1999): Memorandum Interregionale Tarifpolitik – Kooperationsnetzwerk der Gewerkschaften vom 25.3.1999, Wien.

IG Metall (Hrsg.) (2002): Gewerkschaften für ein solidarisches und soziales Europa. Dokumentation der 3. Internationalen Konferenz am 17./18. Oktober 2002 in Passau.

IG Metall (2003): Grenzüberschreitende industrielle Arbeitsbeziehungen im Kontext der EU-Osterweiterung – Die Metall- und Elektroindustrie im bayerisch-tschechischen Grenzraum. Projektantrag an die EU-Kommission, München.

Internationaler Gewerkschaftsrat Böhmen-Bayern (IGR BoBa) (Hrsg.) (2003): EU-Beitritt der Tschechischen Republik: Pendlerbewegungen, Unternehmenskooperationen, Dienstleistungsfreiheit und Arbeitsmärkte. Dokumentation zur Konferenz vom 26./27.11.2002 in Weiden.

ISF München (Hrsg.) (2002): Dokumentation zum 1. Arbeitsgespräch des Forschungsprojekts „Risiken und Chancen der EU-Osterweiterung für die Arbeitnehmer am Beispiel der ostbayrisch-tschechischen Grenzregion“ am 6. Juni 2002 in Nürnberg. Zugänglich unter http://www.isf-muenchen.de/pdf/284_dokumentation_020730.pdf

ISF München (Hrsg.) (2003): Dokumentation zum 2. Arbeitsgespräch des Forschungsprojekts „Risiken und Chancen der EU-Osterweiterung für die Arbeitnehmer am Beispiel der ostbayrisch-tschechischen Grenzregion“ am 2./3. April 2003 in Regensburg. Zugänglich unter http://www.isf-muenchen.de/pdf/284_dokumentation2_030624.pdf

Jaudas, Joachim; Mendius, Hans Gerhard; Schütt, Petra; Deiß, Manfred; Miklos, Judit (2003): Erstausbildung im dualen System – und was kommt dann? Übergangsprobleme von der beruflichen Ausbildung ins Beschäftigungssystem. Hektogr. Bericht, München.

Kistler, Ernst; Ebert, Andreas; Huber, Andreas (2003): Zur Situation der Betriebe im bayerischen Grenzgebiet zur Tschechischen Republik – Analysen aus dem IAB-Betriebspanel 2002, Stadtbergen.

Kohl, Heribert; Lecher, Wolfgang; Platzer, Hans-Wolfgang (2002): Arbeitsbeziehungen in Ostmitteleuropa zwischen Transformation und EU-Beitritt, Bonn.

Kotikova, Jaroslava; Bittnerova, Daniela (2003): Industrial Relations and Corporate Culture in the Czech Republic – Länderstudie im Rahmen des Projekts des Forums Mitbestimmung und Unternehmen „Arbeitsbeziehungen und Unternehmenskulturen in Polen, Tschechien und Ungarn“, Prag.

Krebs, Heiko (2003): Deutsche Firmen schätzen Tschechien. In: Süddeutsche Zeitung vom 5.9., S. 23.

Landesarbeitsamt Bayern (2002): Fachkräftemangel bei steigender Arbeitslosigkeit. Hintergrundinformationen 02/2002, Nürnberg.

Landesarbeitsamt Bayern (2003): Der bayerische Arbeits- und Ausbildungsmarkt im August 2003, Schwierige Situation für junge Menschen. Presseinformation Nr. 34, Nürnberg.

Landratsamt Cham (Wirtschaftsförderung und Regionalmanagement im Landratsamt Cham) (2002): Haben Sie schon Ihre Strategie für das Jahr 2020? Fakten, Chancen und Visionen einer modernen Wirtschaftsregion, Cham.

Maier, J.; Jentsch, D.; Martin, Ch. (1999): Ängste und Erwartungen der Handwerksbetriebe im Landkreis Wunsiedel in Folge der EU-Osterweiterung. Universität Bayreuth, Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung, Bayreuth.

Mankowski, Dieter (2003): Tschechien droht technischer Knock-out. In: Handelsblatt vom 24.9., S. C6.

Mendius, Hans Gerhard; Schultz-Wild, Rainer (1980): Personalabbau und Interessenvertretung durch den Betriebsrat – Zur Krisenbewältigung in der Automobilindustrie. In: M. Maase; R. Schultz-Wild (Hrsg.): Personalplanung zwischen Wachstum und Stagnation, Frankfurt/New York, S. 222-242.

Pumberger, Klaus (2001): Neue arbeitsrechtliche Bestimmungen im Hinblick auf Arbeitnehmervertretungen in Unternehmen in der Tschechischen Republik, Prag.

Quaisser, Wolfgang; Hartmann, Monika; Hönekopp, Elmar; Brandmeier, Michael (2000): Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa, Bonn.

Riedel, Jürgen (2001): EU-Osterweiterung und Unternehmenskooperation in den deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenzregionen. Teilprojekt D-8 der Preparity-Studie zur Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung, Dresden.

Riedel, Jürgen; Pintarits, Sylvia (2001): Sozioökonomische Entwicklung in den EU-Beitrittsländern Polen und Tschechien sowie deren Grenzregionen: Der Transformationsprozess und seine Perspektiven. Teilprojekt D-2 der Preparitystudie zur Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung, Dresden.

Roser, Thomas (2003): In Polen sind die Boomzeiten vorbei. In: Frankfurter Rundschau vom 26.9., S. 17.

Scharr, Frank; Untiedt, Gerhard (2001): Sektoriale Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter Branchen in den deutschen Grenzregionen. Teilprojekt D-4 der Preparity-Studie zur Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung, Münster.

Schmitt, Peter (2003): Angst vor den Schweijs – EU-Erweiterung nährt Sorgen um Arbeitsplätze. In: Süddeutsche Zeitung vom 29.12., S. 54.

Schneider, Christian (2003): Exodus der Franken. In: Süddeutsche Zeitung vom 17.9., S. 56.

Schüttpelz, Anne (2003): Die Arbeitsmärkte in den EU-Beitrittsländern. In: WSI-Mitteilungen, Heft 1, S. 33-39.

Siebeck, Jürgen (2003): Gewerkschaften in Tschechien I. In: Wirtschaftsmagazin von Czech Radio 7, Radio Prague, vom 9.4. Zugänglich unter <http://www.radio.cz/de/artikel/39518>

Sinn, Hans Werner u.a. (2001): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 2, München.

Süddeutsche Zeitung (2003a): „Ein Großteil der Erweiterung ist längst gelaufen“. 29.7., S. 21.

Süddeutsche Zeitung (2003b): „Auf EU-Erweiterung nicht vorbereitet“. 15.9., S. 22.

Vavreckova, Jana; Fischlova, Drahomira; Janata, Zdenek (2002): Das Migrationspotential der Tschechischen Republik an der Staatsgrenze zu Deutschland, Prag.

Weidemann, Joachim (2003): Robuste Wirtschaft trotz roter Staatsfinanzen. In: Handelsblatt vom 24.9., S. C2.

Wiesheu, Otto (2001): EU-Erweiterung – Herausforderung für Politik und Wirtschaft. Rede vom 29.11. in Bayreuth.

Wilke, P. und Partner (2003): Ausländische Direktinvestitionen in Polen, Tschechien und Ungarn. Zugänglich unter <http://www.unternehmenskultur.org/mitbest/AuslaendischeDirektinvestitionen.pdf>

Die Zeit (2002): „Öffnung nach Osten“ 24.10., S. 19.