
Detlev Albers

Europäische Regionen und Gewerkschaften Auf dem Weg zu dauerhafter Beteiligung¹

Prof. Dr. Detlev Albers, geb. 1943 in Goslar, Studium der Rechts- und Politikwissenschaft in Bonn und Hamburg, ist seit 1975 Hochschullehrer für Politikwissenschaft an der Universität Bremen. Von 1990 bis 1994 leitete er das Forschungsprojekt „Regionale Strukturpolitik der Gewerkschaften unter den Bedingungen des europäischen Binnenmarktes.“ Er ist Mitglied der Grundwertekommission der SPD.

Je weiter der europäische Integrationsprozeß vorankommt, um so deutlicher tritt ein bisher von allen Seiten sträflich vernachlässigter Sachverhalt

¹ Die folgenden Ausführungen fassen einige Ergebnisse des Forschungsprojekts EUREG zusammen; sein Ziel bestand darin, Aufschluß über die gewerkschaftliche Beteiligung im Querschnitt der europäischen Regionen zu gewinnen. In Form von Fallstudien wurden jeweils typische regionale und gewerkschaftliche „Problemlagen“ aus den fünf größten Mitgliedsländern der EU untersucht und anschließend miteinander verglichen. Als Basis diente die Analyse je einer strukturschwachen, altindustriellen oder prosperierenden Region aus den genannten Ländern. Die hier zutage geförderten Befunde galt es dann in ihrem örtlichen, nationalen und europäischen Kontext darzustellen. Zur Bewertung des nationalen Zusammenhangs hatte sich bereits zu einem frühen Zeitpunkt die Abfolge ergeben, Großbritannien als das Land mit dem geringsten Grad an regionaler Autonomie, Deutschland als jenes mit dem föderalistisch ausgeprägtesten zu

hervor: Die Regionen der EU sind auf die Gewerkschaften angewiesen. Aber es gilt auch umgekehrt: Die Gewerkschaften benötigen die Region, wollen sie den weitreichenden Herausforderungen begegnen, die ihnen der anhaltende Strukturwandel ebenso wie der Europäisierungsprozeß abverlangen.

Zum „Faktor Region“ für die Gewerkschaften

Am deutlichsten finden wir die zuletzt genannte These in den Regionen mit besonders ausgeprägtem Eigenprofil bestätigt. Sowohl in Schottland wie im Baskenland oder in Katalonien gewinnen die Gewerkschaften einen guten Teil ihrer Stärke daraus, daß sie sich mit dem „Faktor Region“ in seiner je spezifischen Gestalt, hier also auch in seinem nationalen Anspruch, seit langem identifizieren. Eher zweitrangig erscheint, ob sie sich mit diesem Faktor in einem solchen Maße einlassen, daß die je eigenen national-regionalen Gewerkschaftsorganisationen dominieren, so im Falle des Baskenlands, ob sich wie in Schottland kombinierte Organisationsformen herausbilden, wonach der Dachverband selbständig ist, die Einzelgewerkschaften jedoch als Teilorganisation den britischen Verbänden angehören, oder ob die beiden maßgeblichen Gewerkschaften wie in Katalonien lediglich auf einem, untereinander wiederum differenzierten, besonders hohen Maß an regionaler Eigenständigkeit bestehen. In jedem Falle messen die Gewerkschaften dem regional-nationalen Profil ihrer Organisation eine herausragende Bedeutung zu; und was sie ihm an gesellschaftlicher Verankerung „vor Ort“ verdanken, wirkt sich in umgekehrter Richtung als Zuwachs an Zusammenhalt für die Region aus.

Das Gegenbeispiel ist ebenfalls schnell benannt. Wo sich wie in Südost-England eine besondere regionale Zuordnung überhaupt nicht ausmachen läßt, weil sie im Mittelpunktenden der Metropole London aufgeht, das seine Interessen mit jenen Englands bzw. Großbritanniens insgesamt gleichsetzt und oft genug verwechselt, dort verkümmern die regionalen Organisationen von TUC wie Einzelgewerkschaften gleichermaßen im Schatten ihrer Londoner Zentralen. Für das Gros der untersuchten europäischen Gewerkschaften sind allerdings die vielfältigen Abstufungen im Verhältnis zwischen Region und Gewerkschaft noch bedeutsamer, die sich zwischen den beiden entgegengesetzten Polen regionaler Identifizierung ergeben. Sie erlauben die an zahlreichen Beispielen belegte Aussage, daß mit der Zunahme regionaler Eigenständigkeit auch die gewerkschaftlichen Gestaltungschancen auf dieser Ebene wachsen. Dies müßte die Gewerkschaften unter den absehbaren Rah

betrachten; Frankreich, Italien und Spanien erhielten unter diesem Gesichtspunkt jeweils eine Zwischenzuordnung zwischen den beiden entgegengesetzten Polen. Der europäische Integrationsprozeß wurde als ein vereinheitlichendes, die regionalen Handlungsspielräume jedoch tendenziell begünstigendes Moment interpretiert. Der vollständige Projektbericht wird demnächst in der Schriftenreihe der EU (GD XVI) unter dem Titel „In der Region für die Regionen Europas - Über die Aneignung eines neuen gewerkschaftlichen Arbeitsfelds“ veröffentlicht. Die Langfassung des Berichts erscheint zunächst nur in deutscher und englischer Sprache; eine Kurzfassung wird in allen Amtssprachen der EU vorbereitet. Zwischenergebnisse finden sich bereits in Detlev Albers (HG). Regionalpolitik der europäischen Gewerkschaften - Eine vergleichende Bestandsaufnahme, Köln 1993, und ders. Europäisierung und Regionalisierung als gewerkschaftliche Herausforderung, in: WSI-Mitteilungen 12/1992, S. 800-807.

menbedingungen der Europäisierung zu einem prinzipiellen Verbündeten von Regionalisierungs- bis hin zu innerstaatlichen Föderalisierungsbestrebungen werden lassen.

Zum „Faktor Gewerkschaften“ für die Region

Wie steht es jedoch mit der umgekehrten These, daß nämlich auch die Regionen auf erhöhte gewerkschaftliche Präsenz und Kompetenz auf ihrer Ebene angewiesen sind? Hier wird die Antwort differenzierter auszufallen haben, weil sich gewerkschaftliche Stärke vor Ort nicht primär unter territorialen Gesichtspunkten entwickelt und weil regionales Gewerkschaftshandeln, insoweit den Regionen selbst nicht unähnlich, europaweit ein unausgeschöpftes Potential darstellt. Wohl kann gesagt werden, daß die Gewerkschaften und ihre Mitglieder in den gewachsenen Hochburgen, den traditionellen Industriegebieten, jeweils auf herausgehobene Weise zu den milieubildenden gesellschaftlichen Faktoren zählen. Sie verkörpern dort einen bedeutsamen Teil dessen, worauf sich regionales Bewußtsein gründet. Gleichgültig, ob man das Beispiel Nord-Englands, Lothringens oder des Ruhrgebiets heranzieht, in jedem Falle sind hier weder die unterste kommunale Ebene noch auch die Region in ihrem je spezifischen Profil ohne die Präsenz der Gewerkschaften und genauer bestimmter Branchengewerkschaften, wie jene der Bergbau- und Metallarbeiter, denkbar. Aber eine solche landschafts- und regionenprägende Kraft, die sich in diesen Gebieten gewissermaßen naturwüchsig als industriegeschichtliche Begleiterscheinung herausgebildet hat, spielt in anderen später oder nur wenig industrialisierten Regionen eine wesentlich geringere Rolle.

Allgemein bedeutsam für die regionale Entwicklung sind dagegen die folgenden Fähigkeiten der Gewerkschaften. Sie vermögen

- innerbetriebliche Umstellungs- und Modernisierungsprozesse aus einem von außen gesetzten Zwang herauszulösen und unter bestimmten, den Gewinninteressen abzutrotzenden Rahmenbedingungen mit einem innovativen Beitrag des „Faktors Arbeit“ zu verknüpfen,
- zwischen den einzelnen Standorten und Branchen des jeweiligen Gebietes für einen solidarischen Interessenausgleich einzutreten und sie können sich
- für eine Politik des überregionalen Interessenausgleichs einsetzen und an deren Akzeptanz auf beiden Seiten, bei den begünstigten wie den gebenden Regionen, mitwirken.

Gewerkschaftliche Anstrengungen für einen solchen interregionalen Interessenausgleich finden wir gegenwärtig übrigens besonders ausgeprägt bei den italienischen und deutschen Gewerkschaften im Hinblick auf die Nord-Süd, bzw. Ost-West-Unterschiede im eigenen Land. Für die europäischen Ansätze ist zum einen auf die regionalpolitischen Initiativen von EGB und WSA gegenüber den Brüsseler Instanzen zu verweisen; zum anderen sind die mittlerweile in zahlreichen Grenzregionen gebildeten „Interregionalen Gewerkschaftsräte“ (IGR) in diesem Sinne bemerkenswert.

Über den Nutzen der Stärkung des einen für den anderen

Wenn somit die gegenseitige Angewiesenheit von Region und Gewerkschaft mit guten Gründen belegt werden kann, ergeben sich daraus doch noch keine Anhaltspunkte dafür, wie dieser Sachverhalt zugunsten einer offensiven Strategie der Stärkung des einen durch den anderen genützt werden könnte. In der Tat erscheint der Einflußbereich beider Seiten viel zu begrenzt und seinerseits aus ganz unterschiedlichen Zusammenhängen zu gefährdet, als daß sich allein aus dem bewußten Zusammenwirken von Region und Gewerkschaften Wunderdinge erwarten ließen. Der Regionalisierungsprozeß verläuft nach wie vor in jedem einzelnen Mitgliedsland der Union à la carte, d. h. mit je verschiedener Geschwindigkeit. Phasen der Blockierung, wie gegenwärtig in Großbritannien, können mit solchen des Stillstands nach erfolgter Dezentralisierung, wie in Frankreich, oder krisenhafter Zuspitzung, an deren Ende ein qualitativer Bedeutungsgewinn stehen kann, wie derzeit beim Übergang Italiens zur „Zweiten Republik“, parallel gehen. Unter solchen Rahmenbedingungen dürfte selbst die europäische Vertretung im „Ausschuß der Regionen“ vollauf damit beschäftigt sein, ein Mindestmaß an gemeinsamer Positionsbestimmung für die „Maastricht-II-Konferenz“ in den nächsten Jahren zustandezubringen.

Den Gewerkschaften dürfte es nicht weniger schwerfallen, nationale oder europäische Geländegewinne der Regionen mehr als passiv oder bestenfalls sympathisierend mitzuverfolgen. Denn auch sie haben „Hausaufgaben“ zu bewältigen, die vom Kampf gegen die Arbeitslosigkeit in der beginnenden konjunkturellen Aufschwungphase über die Absicherung ihrer zentralen Einflußgebiete in der Tarifpolitik bis hin zur Integration neuer Arbeitsfelder, wie jenen der Umweltpolitik, reichen. Auf der europäischen Bühne kann es nicht überraschen, wenn ihre Kräfte primär vom Ringen um den überfälligen Einstieg in die Sozialunion, vom Aufbau schlagkräftiger europäischer Betriebsräte und nicht zuletzt von den nächsten Schritten des Europäisierungsprozesses in den eigenen Reihen absorbiert werden. Gleichwohl ist damit die strategische Bedeutung einer solchen bisher von beiden Seiten eher punktuell und zufällig, denn prinzipiell begründeten Allianz zwischen Region und Gewerkschaften nicht entwertet.

Das Dreieck Region, Wirtschaft, Gewerkschaften

Die aktive Beteiligung von Wirtschaft und Gewerkschaften macht ein Kernstück dessen aus, woran sich das innerstaatliche und -gesellschaftliche Gewicht der Regionen bemißt. Je mehr Zusammenhalt und gegenseitige Inanspruchnahme hier entsteht, desto günstiger sind neben der Gewährleistung regionaler Autonomie die Chancen zu bewerten, daß sich das jeweilige Gebiet erfolgreich im Binnenmarkt wie in der weltwirtschaftlichen Konkurrenz zu behaupten vermag. Doch was eben noch offenkundig und selbstverständlich erscheint, das erweist sich bei näherem Hinsehen als eine höchst komplizierte, störungsempfindliche Angelegenheit; sie verlangt immer von

neuem Anstrengungen, zum Interessenausgleich zwischen den beteiligten Gruppen und in deren eigenen Reihen zu gelangen.

Für die Gewerkschaften ist zu konstatieren, daß ihnen Präsenz und Kompetenzerwerb in der Region eine erhebliche Umverlagerung ihrer überkommenen Arbeitsschwerpunkte abfordern. Neben betrieblicher Interessenvertretung und zumeist branchenbezogener Tarifpolitik, neben der nationalen Verhandlungsebene, auf der man entweder direkt mit der Arbeitgeberseite konfrontiert ist oder die allgemeinen Forderungen der Organisation im Dialog mit Parlament und Regierung durchzusetzen versucht, gilt es, den territorialen Bezug, und darunter vorrangig die regionale Ebene, in seiner Eigengesetzlichkeit zu erfassen und zu einem gewerkschaftlichen Arbeitsfeld gleichen Ranges auszubauen. Ähnliche Schwierigkeiten haben übrigens auch die Unternehmerverbände zu verzeichnen.

Aus all dem folgt aber nicht, daß die „regionale Partnerschaft“ oder die „enge Konzertierung“, wie sie die Rahmenvereinbarung der europäischen Strukturfonds konzipiert, weniger bedeutsam wären. Es unterstreicht lediglich, daß im Dreieck Region-Wirtschaft-Gewerkschaft keiner der Beteiligten bereits auf ein repräsentatives, im europäischen Durchschnitt bewährtes Kooperationsmodell zurückgreifen kann. Das gilt für die Regionen, weil ihr eigener Status einem oft genug beschriebenen Wandlungsprozeß in der Europäisierung unterliegt. Und es gilt für Wirtschaft und Gewerkschaften in gleicher Weise, weil sie sich auf einen quer zu ihren gewachsenen Arbeitsschwerpunkten liegenden Attraktionspol öffentlichen Interesses einzustellen haben, dessen Reichweite, Ambition und strategische Relevanz noch zu guten Teilen zu definieren ist - und also auch zur Mitgestaltung einlädt.

Bilanziert man die in der EUREG-Studie erfaßten Kooperationserfahrungen von Wirtschaft und Gewerkschaften, so scheint ihre Relevanz dort am stärksten ausgeprägt, wo sich - aus welchen Gründen auch immer - eine Art gruppenübergreifendes „Klima der Zusammenarbeit“ in den Regionen herausgebildet hat. Katalonien, die Lombardei und Nordrhein-Westfalen sind in dieser Hinsicht als Beispiele besonders bemerkenswert. Das Interesse an „nationaler“ Eigenständigkeit im spanischen Gesamtstaat, was den ersten Fall betrifft, eine von beiden Seiten getragene pragmatisch-partizipative Tradition im zweiten Fall und im dritten die Anforderungen einer langanhaltenden Strukturkrise im industriellen Kernbereich, gepaart mit föderalistisch untermauerten Kompetenzen der Region, haben sich dafür jeweils als ein wichtiges Bindemittel erwiesen. Es bewirkt offenkundig, daß die vorhandenen Potentiale weniger in Rivalitäten um die wechselseitige Rollenzuordnung gebunden als ergebnisorientiert für gemeinsam angestrebte Positionsverbesserungen der Region eingesetzt werden können.

Dort, wo es an einem solchen verbindenden Element fehlt oder wo es sich nur in geringen Ansätzen wiederfindet, hat eine Einrichtung, für sich allein

genommen, weniger Erfolg gefunden, obwohl sie ursprünglich dem Prinzip der „regionalen Partnerschaft“ in besonderer Weise zu entsprechen schien. Die Rede ist von den „Regionalen Wirtschafts- und Sozialausschüssen“, wie sie insbesondere in Frankreich vorgesehen sind und mittlerweile auch in einer Reihe von spanischen und italienischen Regionen existieren. Gewiß ist dem institutionellen Rahmen der Ausschüsse, der zugleich ein Mindestmaß an kontinuierlichem Informationsaustausch zwischen den Beteiligten garantiert, ein gewisser Eigenwert nicht abzuspochen. Doch zeigt sich einmal mehr, daß von der Sache her konsultative Gremien in ihrem Gewicht an die Bedeutung der berufenen Institutionen gebunden sind.

Unabhängig von der Tätigkeit oder auch nur der Existenz solcher Ausschüsse waren in vielen Regionen Ansätze regionaler Kooperation zwischen Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften zu verzeichnen, die sich allerdings regelmäßig auf Teilbereiche beschränkten. Ihre Ergebnisse beziehen sich, gestaffelt wiederum nach dem Umfang der regionalen Autonomie, beispielsweise auf Fragen der Berufsausbildung, beruflicher Qualifizierungsprogramme oder der regionalen Arbeitsmarktpolitik. Aber auch Probleme der Infrastruktur und der regionalen Strukturpolitik im engeren Sinne sind vereinzelt zum Gegenstand von Absprachen zwischen Region, Wirtschaftsseite und Gewerkschaften gemacht worden wie etwa in Kastilien-La Mancha.

Europäisierung und „regionale Partnerschaft“

Es ist eine interessante Frage, in welcher Weise die europäischen Einrichtungen auf ein Vorankommen der „regionalen Partnerschaft“ einwirken können, ohne doch ihrerseits in die Position einer bevormundenden Kontrollinstanz zu geraten. Grundlegend bleibt die Bestimmung des Art. 4 der „Rahmenverordnung zur Durchführung der Strukturfonds“, die in ihrer aktuellen Fassung unterstreicht, daß sämtliche Phasen einer Gemeinschaftsaktion, von der Vorausbeurteilung bis zur Expost-Beurteilung, dem Anspruch auf Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner unterliegen. Angesichts der Tragweite des hier aufgestellten Prinzips erscheint es nur logisch, wenn der europäische Wirtschafts- und Sozialausschuß darauf besteht, daß künftig die Einhaltung der „engen Konzertierung“ in den Regionen zur Finanzierungsbedingung von selten der Gemeinschaft erklärt wird.

Dennoch ist vor einer Überschätzung der unmittelbaren Auswirkungen des Art. 4 der Rahmenverordnung zu warnen. Die europäischen Strukturfondsmittel erreichen die Regionen ganz bewußt in höchst unterschiedlichem Maße; einen quantitativ ins Gewicht fallenden Anteil am Regionalhaushalt nehmen sie nur in strukturschwachen Ziel-1-Gebieten ein sowie in solchen Regionen, in denen größere Ziel-2-Fördergebiete liegen. In allen anderen Regionen kann eine Verschärfung der Konzertierungsanforderungen „von oben“ auch dazu führen, daß die vorhandenen Fördermöglichkeiten nicht voll genutzt werden. Selbst in den Ziel-1-Regionen kann ein zu starkes

Auseinanderfallen der Anforderungen an nationale und europäische Förderprogramme im Extremfall zu Blockierungen führen. Dies alles spricht nicht etwa gegen den Beteiligungsgrundsatz des Art. 4; es verweist nur einmal mehr darauf, daß seine Anwendung nicht primär „durch die europäische Hintertür“ zu erzwingen ist. Strategisch gesprochen folgt daraus, daß es den Leitgedanken des Art. 4 vorrangig „vor Ort“, in den Regionen und Mitgliedstaaten, in Anspruch zu nehmen gilt, und zwar nicht nur für europäisch geförderte Programme, sondern allgemein für die Ausarbeitung übergreifender regionaler Leitbilder und Entwicklungskonzepte in dem oben skizzierten Sinne.

Ergänzend ist auf das Interreg-Programm zu verweisen, das seit 1991 aus Mitteln der europäischen Strukturfonds finanziert wird. Seine Zielsetzung besteht darin, die Kooperation der wirtschaftlichen und politischen Akteure in den Grenzregionen der Union zu fördern; das sind immerhin Gebiete, in denen etwa ein Zehntel aller Unionsbürger lebt und die annähernd 15 Prozent des Territoriums der EU umfassen. Sie sind häufig dadurch benachteiligt, daß hier die immer noch verschiedenen nationalen Rechts- und Sozialsysteme trennscharf nebeneinander hegen und die Herausbildung gemeinsamer Wirtschaftsräume behindern. Aus mitgliedstaatlicher Sicht grenzt dort noch heute allzuoft eine Peripherie an die andere. Um so wichtiger scheint es, im Rahmen transnationaler Kooperationsprogramme von benachbarten Gemeinden, Kreisen und Regionen die Ansätze zur „engen Konzertierung“ vor Ort besonders zu fördern. Die Gewerkschaften haben dazu mit ihren Interregionalen Gewerkschaftsräten wesentliche Vorarbeiten geleistet.

Mit der Konstituierung des Brüsseler „Ausschusses der Regionen“ dürfen sich zusätzliche Chancen für eine Umfeldverbesserung zugunsten der Ansätze „regionaler Partnerschaft“ auf europäischer Ebene ergeben haben. War die verwaltungsseitige Zusammenlegung von AdR und WSA, wie sie im Unionsvertrag von Maastricht festgelegt wurde, ursprünglich eher zufällig zustande gekommen, mag sie sich künftig als eine gute Voraussetzung für gemeinsame Interessenwahrnehmung erweisen. Zusammen mit dem Regionalausschuß des Parlaments und den für die Strukturfonds verantwortlichen Generaldirektionen der Kommission könnte sich so auf mittlere Sicht eine europäische Regionalrepräsentanz von erheblichem Einfluß herausbilden.

Innergewerkschaftliche Voraussetzungen regionaler Kompetenz

Je mehr sich die Gewerkschaften auf den „Schauplatz Region“ einlassen, desto klarer tritt auch zutage, wie weitreichend die Umstellungen sind, die ihnen dieses neue Arbeitsfeld abverlangt. Sie sollen sich zu Parteigängern regionaler Autonomie, womöglich föderalistischer Ausprägung, entwickeln - und können sich doch leicht ausrechnen, daß dann auch die eigene innergewerkschaftliche Struktur, mit dem zumeist starken Übergewicht der jeweiligen Zentrale, nicht bleiben kann, wie sie ist. Sie sollen eine aktive Rolle in

„enger Konzertation“ und „regionaler Partnerschaft“ übernehmen - und haben dafür doch nicht nur prinzipielle Einwände gegen jegliche Art institutioneller Begegnung mit der Unternehmerseite zu überwinden; sie können auch unschwer vorhersehen, daß sie ohne massive Anstrengungen, regionale Sachkunde, Qualifikation und Kompetenz in den eigenen Reihen aufzubauen, sich tatsächlich mit der Rolle eines Anhängsels von öffentlicher Verwaltung und Wirtschaftsinteressen „vor Ort“ zufriedengeben müßten. Sie sollen die territoriale Ebene und darunter zuerst das Arbeitsfeld Region aufwerten, bis hin zur Fähigkeit, je eigene konzeptionelle Leitbilder zu erstellen - und können doch, bei allgemein eher rückläufigen Mitgliederzahlen, weder den betrieblichen und tariflichen Bereich, noch die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Intervention im nationalen, gesamtstaatlichen Feld aufgeben oder auch nur vermindern; ganz zu schweigen von den ebenfalls wachsenden Anforderungen an gewerkschaftliche Europäisierung.

Dennoch ist weit und breit kein anderer Ort gewerkschaftlicher Intervention zu erkennen, an dem sich das strategische Ziel, für mehr Lebensqualität zu kämpfen, in vergleichbarer Vielfalt bündeln und als Veränderungspotential einbringen ließe als eben die Region. Dabei geht es nicht darum, diese als einen exklusiven Schauplatz hochzustilisieren und andere Arbeitsfelder - etwa die Verbesserung der Arbeitsbedingungen - gering zu schätzen. Wohl aber steht außer Frage, daß die Regionen, bei größeren Territorien unter Einschluß der Sub-Regionen, der Ort sind, an dem sich das Ja oder Nein jeden Übergangs zu „nachhaltiger Entwicklung“ bis hin zu neuen Formen einer naturverträglichen Kreislaufwirtschaft entscheiden muß. Wer sich programmatisch für einen solchen Wechsel der Grundformen menschlichen Wirtschaftens einsetzt, wie das die europäischen Gewerkschaften inzwischen ausnahmslos tun, wird seine Handlungsfähigkeit gerade hier nicht kleinschreiben dürfen.

Aber es ist nicht nur das große strategische Ziel Lebensqualität und darunter als ihr Kernstück die Vereinbarkeit von Ökologie und Ökonomie auf dieser Ebene anzustreben, das es den Gewerkschaften nahelegt, ihre regionale Kompetenz zu verstärken. Die Region ist bei näherer Betrachtung auch die unterste Ebene, auf der es realistischerweise möglich erscheint, das als solches unaufhebbare Spannungsverhältnis zwischen einzelbetrieblichen und/oder Belegschaftsinteressen einerseits und übergreifenden, territorial orientierten Entwicklungsinteressen andererseits zum Ausgleich zu bringen. Einzuräumen ist allerdings, daß eine solche Fähigkeit auch in der regionalen Organisation nicht automatisch entsteht, nämlich als bloße Folge des größeren territorialen Zuständigkeitsbereichs. Einzelne Branchen können etwa eine ganze Region derart dominieren, wie dies die Fallstudien in den traditionellen Industriegebieten regelmäßig belegten, daß sich die örtlichen Gewerkschaften über lange Zeiträume primär für deren Bestandsschutz einsetzen und das Ziel vernachlässigen, neue innovative Potentiale aufzubauen.

Gleichwohl kann im Ergebnis gesagt werden, daß sich die zielstrebige Stärkung der regionalen Gewerkschaftsebene sowohl aus aufgabenbezogenen Überlegungen als auch aus organisationspolitischen Gründen notwendig erweist.

Organisationspolitische Anforderungen

Ein erster Grundsatz klingt in seiner generellen Formulierung einfach und dürfte dennoch besonders vielfältige Zwischenschritte zu seiner Realisierung benötigen. Es gilt, das „Arbeitsfeld Region“ aufzuwerten, es als Dreh- und Angelpunkt für die territoriale gewerkschaftliche Präsenz überhaupt zu konzipieren und ihm „über alles gesehen“ eine gleichrangige Bedeutung neben der innerbetrieblichen und tariflichen Interessenpolitik zuzuweisen. Die Wege dahin müssen verschieden sein, je nachdem ob traditionell die Gewerkschaftsbünde gegenüber den Einzelgewerkschaften überwiegen, so in den romanischen Ländern, oder ob sich wie in Großbritannien und Deutschland das umgekehrte Grundverhältnis herausbildet. Im ersten Fall wird man, als Faustformel gesprochen, darauf zu achten haben, daß sich die Branchengewerkschaften ihrerseits genügend auf der regionalen Ebene engagieren und sich dort nicht nur als Relaisstation zwischen Betrieb und Zentrale verstehen. Im zweiten wird es eher darum gehen, jedenfalls im deutschen wie im schottischen Fall, die an sich unbestrittene Zuständigkeit des jeweiligen Bundes mit genügend Gewicht und natürlich auch Ressourcen zu versehen, um die regionale Position der ganzen Gewerkschaftsbewegung wirkungsvoll einzubringen.

Zum zweiten ist der Erwerb regionalpolitischer Kompetenz von großer Bedeutung, wobei die vorgefundenen institutionellen und politischen Bedingungen überaus bedeutsam sind. Dort, wo die Regionen fest installiert sind, wo sie über relevante Kompetenzen und Ressourcen verfügen, werden sich auch für die Gewerkschaften in viel größerem Umfang Gelegenheiten zur regionalpolitischen Intervention ergeben. Generell erhärten unsere Untersuchungen damit die These, daß regionale Beteiligungsstrukturen schon für sich genommen eine wichtige Qualifizierungschance für die Gewerkschaften mit sich bringen und von ihnen auch in diesem Sinne befürwortet werden sollten.

Dennoch wäre es abwegig, wollten sich die Gewerkschaften in Sachen regionalen Kompetenzerwerbs nur als außengesteuert, von günstigen oder widrigen Umfeldbedingungen abhängig, betrachten. Die im EUREG-Projekt zusammengetragenen Befunde liefern vielfältiges Anschauungsmaterial dafür, welcher eigenen und fremden Arbeitsinstrumente und Hilfsmittel sich die Gewerkschaften bedienen können, um zu einem ins Gewicht fallenden regionalen Akteur zu werden. Zu erwähnen sind beispielsweise die Kooperation mit wissenschaftlichen Einrichtungen, wobei es sekundär ist, ob es sich dabei um universitäre oder private Institute, Beratungsagenturen etc. handelt. Perspektivisch betrachtet wird es für die Gewerkschaften von größter Wichtigkeit sein, sich in den Kernfragen regionaler Strukturpolitik

aus Sicht der Arbeitnehmer, von der Technikfolgenabschätzung über berufliche Qualifizierungsprogramme bis hin zu ökologischen und raumplanerischen Entwicklungskonzepten, mit Beratungsstrukturen zu versehen, deren Sachkunde jener der anderen gesellschaftlichen Akteure vor Ort zumindest gewachsen, womöglich sogar überlegen ist. Dazu ist es keineswegs immer erforderlich, gewerkschaftseigene Einrichtungen zu schaffen. Vielfach genügt es, eher symbolische Einlagen an regionalorientierten Gesellschaften und Vereinen zu erwerben, die sich mit Fragen des Technologietransfers, der Konversion oder mit örtlichen Arbeitsmarktproblemen beschäftigen. Vereinzelt sind auch die Regionen dazu übergegangen, Innovationszentren, Technologieparks oder Entwicklungsagenturen zu errichten und die Gewerkschaften ebenso wie die Wirtschaftsverbände im Zuge der regionalen Partnerschaft an deren Aufsichtsgremien zu beteiligen.

Die genannten Beispiele verdeutlichen, daß es für die europäischen Gewerkschaften kein einheitliches Schema regionaler Beteiligung gibt oder auch nur zu geben braucht. Wesentlich ist jedoch, daß es ihnen in je spezifischer Form gelingt, eine Art Hinterland, ein Beratungsumfeld aufzubauen, dessen Beiträge sich von regionalbezogener Datenerhebung und Informationsbeschaffung bis hin zu Überlegungen für alternative Entwicklungskonzepte erstrecken können. Auch wenn es nicht notwendig, ja nicht einmal wünschenswert erscheint, daß diese Einrichtungen ganz oder überwiegend in gewerkschaftlichem Auftrag tätig werden, kann es doch keinen Zweifel daran geben, daß hier letztlich mehr gewerkschaftliche Ressourcen gebunden werden müssen.

Zum dritten schließlich ist zu beachten, daß je mehr das Arbeitsfeld Region an Komplexität gewinnt, um so mehr gewerkschaftliches Gestaltungsvermögen im eigentlichen Sinne auf dieser Ebene gefordert ist. Erwähnt wurde bereits die Notwendigkeit, betriebliche und territoriale Gesichtspunkte der Interessenvertretung zusammenzuführen. Hinzu kommt, angesichts manifester oder latenter Finanzierungsprobleme praktisch aller Gewerkschaftsorganisationen, daß vermutlich auch die Arbeitsteilung zwischen hauptamtlichen und ehrenamtlichen Funktionären zugunsten der letzteren zu verändern ist. Um so mehr aber ist einerseits dafür Sorge zu tragen, daß die Fragen der Regionalpolitik einen hinreichenden Stellenwert in der gewerkschaftlichen Bildungs- und Qualifizierungsarbeit erhalten. Zum anderen wird die gewerkschaftliche Willensbildung, etwa zu den Grundpositionen eines regionalen Leitbildkonzepts, besonders breit anzulegen sein, um das gerade in der Fläche so bedeutsame Potential der ehrenamtlichen Gewerkschaftsaktivisten zum Tragen zu bringen.

Europäische Regionalarbeit der Gewerkschaften

Es bleibt abschließend der Frage nachzugehen, in welcher Weise die europäischen Gewerkschaftseinrichtungen, allen voran der EGB, fördernd auf den Prozeß regionalen Kompetenzerwerbs der einzelnen Mitgliedsver-

bände einzuwirken vermögen. Ob also auch im Bereich der Arbeitnehmerorganisationen davon gesprochen werden kann, daß Europäisierung und Regionalisierung einen Gleichklang bilden und sich gegenseitig verschränken. Dabei bedarf es an dieser Stelle keiner näheren Erläuterung, daß sich sowohl der EGB als auch die Gewerkschaftsvertreter im WSA seit langem für den einleitend geschilderten Ausbau der europäischen Strukturfonds, für den Grundsatz der Programmförderung und verbindliche Beteiligungsformen der Wirtschafts- und Sozialpartner eingesetzt haben, wie er jetzt in Art. 4 der Rahmenverordnung formuliert wurde.² Ebenso wenig muß eigens begründet werden, daß die hier für notwendig gehaltene Aufwertung der regionalen Gewerkschaftsebene und der damit einhergehende Umbau der jeweiligen Organisationsstrukturen in der Entscheidungsautonomie der nationalen Verbände liegen, daß sie also nur dort akzeptiert und gewollt oder auch unterlassen werden können.

Im Kontext dieser Prämissen verdient eine Initiative besonders hervorgehoben zu werden, die seit Mitte der siebziger Jahre zunächst aus örtlichen grenzüberschreitenden Gewerkschaftskontakten hervorging, sich inzwischen aber auf die ausdrückliche Anerkennung und Förderung von Seiten des EGB berufen kann. Gemeint sind die Interregionalen Gewerkschaftsräte (IGR), die sich einen kontinuierlichen transnationalen Erfahrungsaustausch in den Grenzregionen, aber im Zuge ihrer inhaltlichen Festigung auch weitergehende Aufgaben gemeinsamer Positionsbestimmungen und inter-regionaler sozial- und strukturpolitischer Aktivitäten zum Ziel setzen. Obwohl es den IGR bislang durchgängig an einer nennenswerten Infrastruktur mangelt, kann es doch an ihrer Bedeutung für das weitere Zusammenwachsen der jeweils benachbarten europäischen Regionen und ihrer Gewerkschaften keinen Zweifel geben.

Wichtig ist es allerdings, daß die IGR nicht nur „von oben“, auf Initiative des EGB, sondern auch „von der Seite“, d. h. von den jeweiligen nationalen Mitgliedsverbänden in ihrer Tätigkeit unterstützt und als Prüfstein für die Bereitschaft verstanden werden, die regionale Organisationsebene generell im Zeichen Europas aufzuwerten. Zudem ist absehbar, daß ihre Aktivitäten auf mittlere Sicht ins Leere laufen müssen, wenn die IGR nicht auch auf selten der regionalen Wirtschaftsverbände wie der entsprechenden Bereiche von Politik und öffentlicher Verwaltung vergleichbar inter-regional organisierte Adressaten ihrer Tätigkeit erhalten. Eben darin liegt die Bedeutung des bereits erwähnten Interreg-Programmes der EU, das sich nicht zuletzt als Impuls für die Bereitstellung entsprechender Einrichtungen nutzen ließe.

² Besonders verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf die Entschlüsse des EGB-Exekutiv Ausschusses vom 13./14. Dezember 1990 (Wirtschaftlicher und Sozialer Zusammenhalt und Mitwirkung der Gewerkschaften an der Regionalpolitik) sowie vom 10./11. Juni 1993 (Revision der Strukturfondsverordnungen) und auf die Stellungnahmen des WSA vom 5. Februar 1992 (Wirtschaftlicher und Sozialer Zusammenhalt) sowie vom 27. Januar 1994 (Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner).

Die gewerkschaftliche Beteiligung am regionalen Strukturwandel in Europa erweist sich zusammenfassend als ein überaus komplexes Problem. Insgesamt erscheint es nicht übertrieben, darin einen wichtigen Teilbereich für die Zukunftsfähigkeit der europäischen Gewerkschaftsbewegung zu erblicken. Neben Veränderungen auf der staatlichen Ebene, bis hin zu einer föderalen Struktur in den einzelnen Mitgliedsländern wie in der Union, braucht es dazu Gewerkschaften, die sich der „Herausforderung Region“ offensiv annehmen. Dabei wird keiner der Beteiligten umhinkommen, traditionelle Institutionen und Verhaltensformen zu überprüfen und zu reformieren.