POLITIKINFORMATION OSTEUROPA

25
Januar 1993

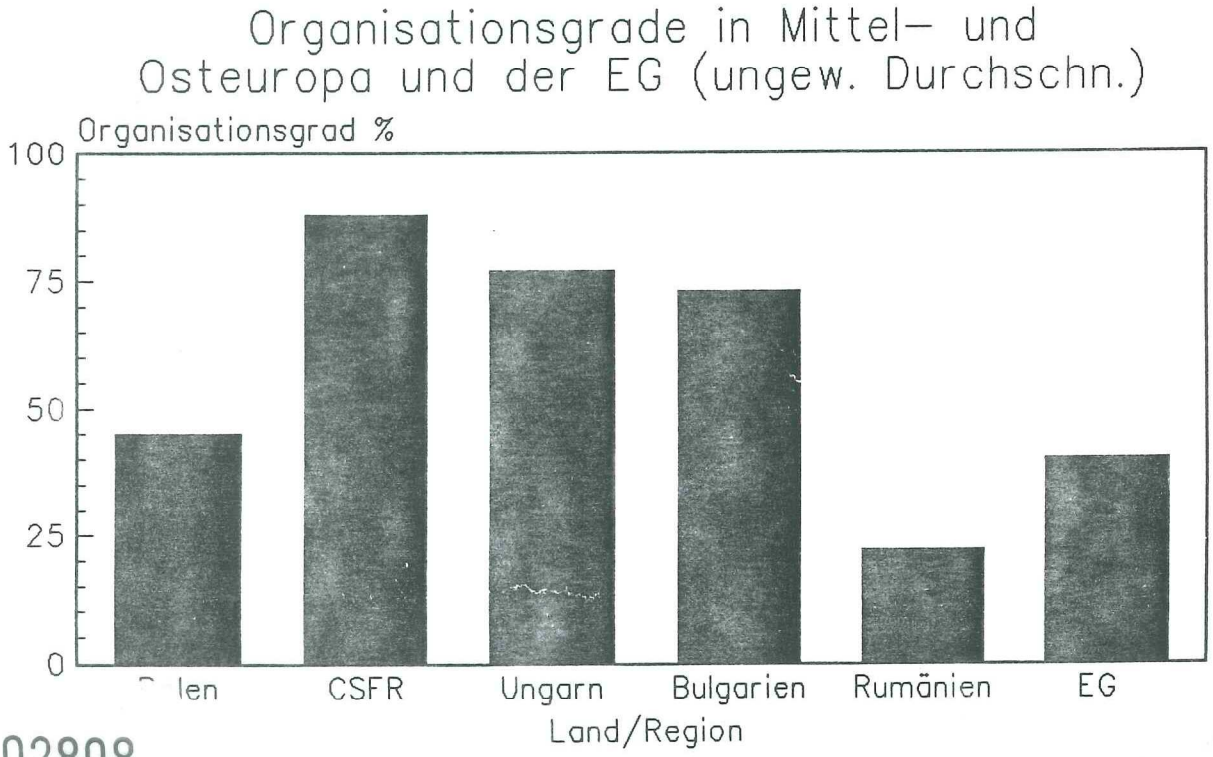
DIE GEWERKSCHAFTEN IN MITTEL- UND OSTEUROPA

Unter dem Kommunismus waren die Gewerkschaften in Mittel- und Osteuropa eng mit Staat und Partei verflochten. Sie übertrugen die Ideen und Politik der Partei in die Arbeiterklasse. In den staatlichen Unternehmen hatten sie Management- und Versorgungsfunktionen und in der Gesellschaft zusätzliche sozialpolitische Aufgaben.

Der Umbruch veränderte die Lage und Funktion der Gewerkschaften völlig. In vielen Ländern entstanden neue demokratische Gewerkschaften, die sich als Interessenvertretung der Arbeitnehmer verstanden. In Polen als einzigem Land war es eine Gewerkschaft, Solidarnosc, die selbst Hauptoppositionskraft war. Die alten Gewerkschaften bestanden oft weiter, wobei sie sich in unterschiedlichem Ausmaß reformierten und ihre Führung wechselten. Viele Beschäftigte verließen die Gewerkschaften.

Die in der Graphik dargestellten Organisationsgrade und die unten genannten Mitgliederzahlen insbesondere der alten Gewerkschaften sind mit Vorsicht zu interpretieren. Sie basieren oft auf alten Karteien und erfassen auch Rentner.

QUANTITATIVE STÄRKE TÄUSCHT ÜBER DIE WAHRE SCHWÄCHE DER GEWERKSCHAFTEN



C 08 - 02808

Ein Informationsdienst
der Abteilung Internationaler Dialog
Friedrich-Ebert-Stiftung
D-53170 Bonn

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Telefon (02 28) 88 33 82
Telefax (02 28) 88 35 38
e-mail: daudersm@feshq.mhs.compuserve.com
daudersm@feshq.dinoco.de

Die Transformationsphase nach dem politischen Umbruch stellte die Gewerkschaften vor große Herausforderungen:

* Gewerkschaften hatten einen schlechten Ruf und der Organisationsgrad sank.
* Die gesetzlichen Grundlagen der Gewerkschaften, des Arbeitsmarkts, der rechtlichen Stellung der Arbeitnehmer im Betrieb und der sozialen Sicherung waren neu zu definieren.
* Die Stabilisierung führte zu Reallohnsenkungen und Entlassungen.
* Die Privatisierung erfordert eine Stellungnahme der Gewerkschaften bezüglich der Vermögensbeteiligung der Beschäftigten sowie möglicher Entlassungen und Betriebsschließungen.
* Die Modernisierung und Restrukturierung der Wirtschaft (Reduzierung der Schwer- und Rüstungsindustrie, Umorientierung des Außenhandels, Liberalisierung etc.) erhöht ebenfalls die Arbeitslosigkeit.

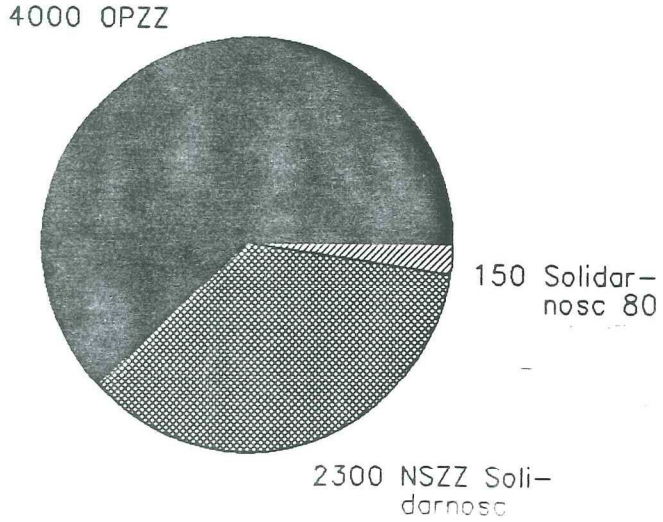
GEWERKSCHAFTLICHE ORGANISATIONEN IM ÜBERBLICK

In allen Ländern Mittel-und Osteuropas mit Ausnahme der CSFR entstanden im Zuge des Umbruchs pluralistische Gewerkschaftsysteme. Neben den Nachfolgeorganisationen der alten kommunistischen Gewerkschaften bildeten sich neue Arbeitnehmervertretungen unterschiedlicher Ausprägung.

Polen

Der **postkommunistische Gewerkschaftsbund in Polen (OPZZ)** wurde 1984 gegründet und verfügt über ca. 4 Millionen Mitglieder, darunter allerdings wohl ein Viertel Rentner. Die OPZZ ist eng mit der KP-Nachfolgepartei "Sozialdemokratie der Republik Polen" verbunden, mit der sie zusammen in einer Liste bei den Wahlen im Juni 1991 kandidierte. Die Liste wurde mit 12% der Stimmen zweitstärkste Fraktion im Sejm. Formal rhetorisch unterstützen Partei und Gewerkschaft den Reformprozeß. Tatsächlich leisten sie aber häufig Widerstand gegen einzelne Reformmaßnahmen und vertreten populistische Forderungen im kurzfristigen Interesse der Arbeitnehmer, um Solidarnosc unter Handlungszwänge zu setzen.

Mitgliederstruktur der Gewerkschaften in Polen (Angaben in Tausend)



C 08 - 02808

Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn Bibliothek

Die **NSZZ Solidarnosc** ist die gewerkschaftliche Neugründung der zwischenzeitlich verbotenen Volksbewegung Solidarnosc, die 1980 die Opposition anführte. Während die alte Bewegung ca. 10 Millionen Mitglieder hatte, verfügt die heutige Gewerkschaft NSZZ Solidarnosc über ca. 2,3 Millionen Mitglieder, von denen 1,8 Millionen Beiträge zahlen. Bei den Wahlen kandidierte Solidarnosc selbst und erzielte 5,9% der Sitze. Sie kritisiert ebenfalls die Regierungspolitik in Polen und fordert vor allem höhere Löhne, eine interventionistische Wirtschaftsstrategie des Staates, Mitsprache bei der Privatisierung, Sicherung der Arbeitnehmerinteressen bei Betriebsschließungen, eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Solidarnosc ist gleichzeitig Mitglied des IBFG und christlichen Weltverbandes der Arbeit.

Daneben besteht die Gewerkschaft Solidarnosc-80, die ca. 150.000 Mitglieder umfaßt.

CSFR

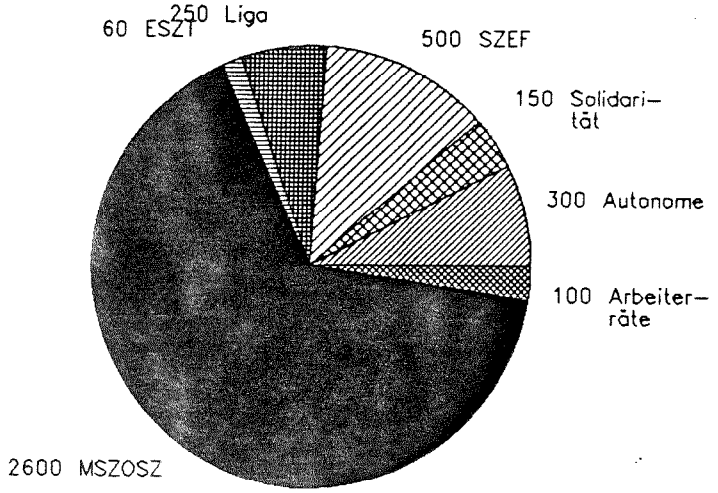
Die Streikausschüsse, die zusammen mit den Bürgerbewegungen die "samtene Revolution" in der CSFR mitgetragen hatten, reorganisierten die Gewerkschaftsbewegung und übernahmen dabei Apparat und Vermögen des alten Gewerkschaftsbundes ROH. Der neue Verband nannte sich **CS-KOS**. Er rechnet mit einer Mitgliedschaft von ca. 7 Millionen. Der Dachverband gliedert sich in eine tschechische und eine slowakische Kammer. CS-KOS verabschiedete im Herbst 1990 ein Programm mit zahlreichen Forderungen und Vorschlägen zur Gestaltung der Arbeitsbeziehungen, des Arbeitsrechtes, der sozialen Sicherung und zur Lohnpolitik. CS-KOS gehört dem IBFG an.

Nach 1990 haben sich in der CSFR noch zwei weitere, aber kaum bedeutende Gewerkschaftszusammenschlüsse gebildet: Der Verband "Kunst und Kultur" und eine neue, kommunistische Gewerkschaft, die sich an der KP Böhmen und Mährens orientiert.

Ungarn:

Im Vergleich zu Polen und der CSFR ist die ungarische Gewerkschaftsbewegung stark zersplittert.

Mitgliederstruktur der Gewerkschaften in Ungarn (Angaben in Tausend)



Der alte kommunistische Verband SZOT benannte sich 1990 in **MSZOSZ** um. Mit dem Namenswechsel gingen personelle und politische Reformen einher, wobei vor allem im Mittelbau die Demokratisierung noch nicht abgeschlossen ist. MSZOSZ ist mit angeblich 2,6 Millionen Mitgliedern die größte ungarische Gewerkschaft. Sie arbeitet eng mit den Sozialisten, der KP-Nachfolgepartei MSZP, zusammen.

Die **Demokratische Liga der unabhängigen Gewerkschaften** wurde 1988 als Reformgewerkschaft gegründet. Mit etwa 250.000 Mitglieder ist sie die größte neue Gewerkschaft. Sie steht politisch den Freien Demokraten (SZDSZ) nahe.

Die **Arbeiterräte** berufen sich auf die Tradition des Aufstandes von 1956. Sie stehen der konservativen Regierungspartei, dem Ungarischen Demokratischen Forum (MDF), nahe und haben etwas über 100.000 Mitglieder. Zwischen der Liga und den Arbeiterrräten gibt es eine rege Kooperation, die in einen Zusammenschluß münden könnte.

Der Bund der **Autonomen Gewerkschaften** umfaßt Branchengewerkschaften, die sich vom alten Verband SZOT gelöst haben, darunter die mächtige Chemiearbeitergewerkschaft mit ca. 300.000 Mitgliedern.

Weitere Branchengewerkschaften ohne Zugehörigkeit zu Dachverbänden sind die Intellektuellengewerkschaft ESZT (ca. 60.000 Mitglieder) und die Vertretung des öffentlichen Dienstes SZEF (ca. 500.000 Mitglieder).

Die vorstehenden sechs Verbände konnten sich über die Verteilung des alten SZOT-Vermögens einigen, arbeiten zunehmend zusammen und sind die relevanten Partner in den ungarischen Arbeitsbeziehungen. Daneben gibt es zwei kleinere Zusammenschlüsse ohne gesamtpolitische Bedeutung (die umstrittene, rechte "Solidarität" und die christliche VIKZS).

Rumänien

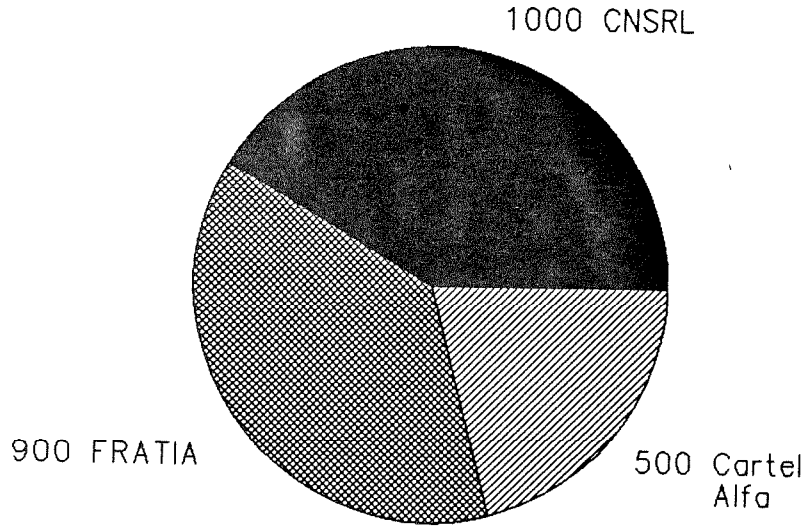
Auch in Rumänien ist die Nachfolgeorganisation des alten kommunistischen Verbandes UGSR, der **Nationale Verband der Freien Gewerkschaften CNSRL**, die nominell stärkste Arbeitnehmervertretung mit ca. einer Million Mitgliedern. Seine Reformierung ist weit davon entfernt, durchgängig und abgeschlossen zu sein. Es gibt politische Verbindungen zur Nationalen Rettungsfront von Iliescu und Roman, die sich aber vor den Wahlen spaltete.

Die führende neue Gewerkschaft ist die Anfang 1990 gegründete **FRATIA** mit knapp 900.000 Mitgliedern. FRATIA wurde Mitte 1991 in den IBFG aufgenommen.

CARTEL ALFA ist ein Zusammenschluß von acht Föderationen mit ca. 500.000 Mitgliedern. Er hat 1992 eine eigene politische Partei, die Conventia Solidaritatia Sociale, gegründet, die jedoch bei den Wahlen im Oktober kein Mandat gewann.

Alle drei Verbände haben sich in einem nationalen Konsultativrat (NCC) zusammengeschlossen. Neben den drei NCC-Mitgliedern gibt es eine Reihe kleinerer regionaler und Branchengewerkschaften (Kronstadt, Temeswar, Transportarbeiter, Bergleute).

Mitgliederstruktur der Gewerkschaften in Rumänien (Angaben in Tausend)

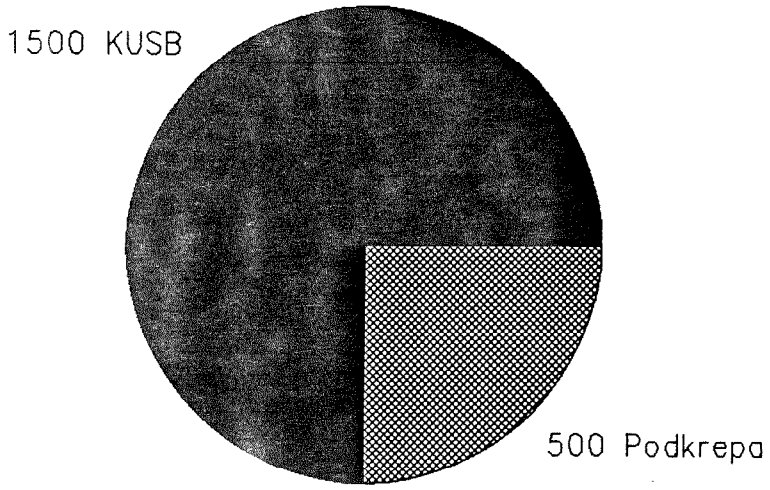


Bulgarien

Die Nachfolgegewerkschaft des alten kommunistischen Verbandes in Bulgarien, der **Verband der unabhängigen Gewerkschaften (KUSB)**, hat sich glaubwürdig reformiert. Seine Beziehungen zur Sozialistischen Partei (BSP) haben sich deutlich reduziert. Er gibt etwa 1,5 Millionen Mitglieder an.

Die **demokratische Gewerkschaft PODKREPA** war zentraler Bestandteil der Oppositionsbewegung in Bulgarien. Sie verfügt über ca. 500.000 Mitglieder, von denen aber nur 40% ihre Beiträge bezahlen. PODKREPA ist Mitglied im IBFG.

Mitgliederstruktur der Gewerkschaften in Bulgarien (Angaben in Tausend)



RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTSTÄTIGKEIT

In allen Ländern Mittel- und Osteuropas entwickeln sich neue gesellschaftliche Systeme von Arbeitsbeziehungen. Die Parlamente und Regierungen verabschieden Gesetze, die die Arbeitsbeziehungen, die Rechte der Gewerkschaften und Arbeitnehmer, das System der sozialen Sicherung etc. neu regeln. Daneben besteht damit oft kaum kompatibles altes Recht weiter. Mal antizipiert die Gesetzgebung die gesellschaftliche Entwicklung, mal vollzieht sie sie mühsam nach. Teils staatlich, teils zwischen den Gewerkschaften mußten außerdem Übergangsfragen wie die Rolle der alten Gewerkschaften und die Verteilung ihres Vermögens geklärt werden.

In **Ungarn** erließ die Regierung 1991 ein Gesetz, daß das Gewerkschaftsvermögen einer unabhängigen Institution treuhänderisch übertrug. 1992 schlug die Regierung ein Gesetz zur Vermögensverteilung vor, daß diese von den Ergebnissen von Gewerkschaftswahlen abhängig machen würde, an denen die gesamte Bevölkerung teilnehmen kann. Die Gewerkschaften wiesen dies zurück und wollen die Vermögensfragen ohne den Staat untereinander klären. Sie haben hierzu einen Kompromiß ausgearbeitet und die Regierung aufgefordert, ihr Vorgehen entsprechend zu ändern.

Das neue ungarische Arbeitsgesetz XXII vom Juli 1992 regelt die betriebliche Interessenvertretung und die Tarifautonomie. Gewerkschaften sind dabei als Vertreter der Arbeitnehmer anerkannt, wenn ein bestimmter Prozentsatz der Beschäftigten eines Betriebes bzw. einer Branche sie wählt. Die ersten Betriebsratswahlen werden über die wahren Kräfteverhältnisse unter den Gewerkschaften Aufschluß geben.

Die Gewerkschaften nehmen außerdem an einem tripartiten "Rat zur Interessenabstimmung" teil, der mit der Regierung und den Arbeitgebern Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik erörtert.

In **Polen** wurde am 23.5.1991 ein Gewerkschaftsgesetz verabschiedet, daß die Koalitionsfreiheit und das Streikrecht garantiert. Auch Mindestlöhne und tarifpolitische Rechte regelt ein Gesetz. Offen bleiben noch einige Rechte des Betriebsrats bei der Privatisierung und/oder Umstrukturierung der Unternehmen.

Das Gewerkschaftsgesetz sah weiter vor, daß OPZZ und NSZZ Solidarnosc die Vermögensverteilung untereinander regeln. Dies gelang innerhalb der Frist nicht. Nun versucht eine Regierungskommission, das Vermögen zu erheben und proportional zur Mitgliederstärke zu verteilen. Das unter dem Kriegsrecht enteignete Vermögen kann Solidarnosc aufgrund eines weiteren Gesetzes v. 25.10.1990 direkt zurückfordern. In der Praxis kam die Vermögensteilung kaum voran und bleibt der Hauptstreitpunkt zwischen OPZZ und Solidarnosc.

In der **CSFR** steht ein entsprechendes Gesetzeswerk noch aus. Da die Spaltung des Landes Politik und Gesetzgebung weitgehnd okkupiert, dürften entsprechende Regelungen erst später in jeder Republik gesondert getroffen werden. Die gewerkschaftliche Vorstellungen zum System der Interessenvertretung sind unterschiedlich: Einige wünschen ein duales System mit Betriebsräten (wie in Deutschland), andere halten dies bei dem (noch) hohen Organisationsgrad für überflüssig.

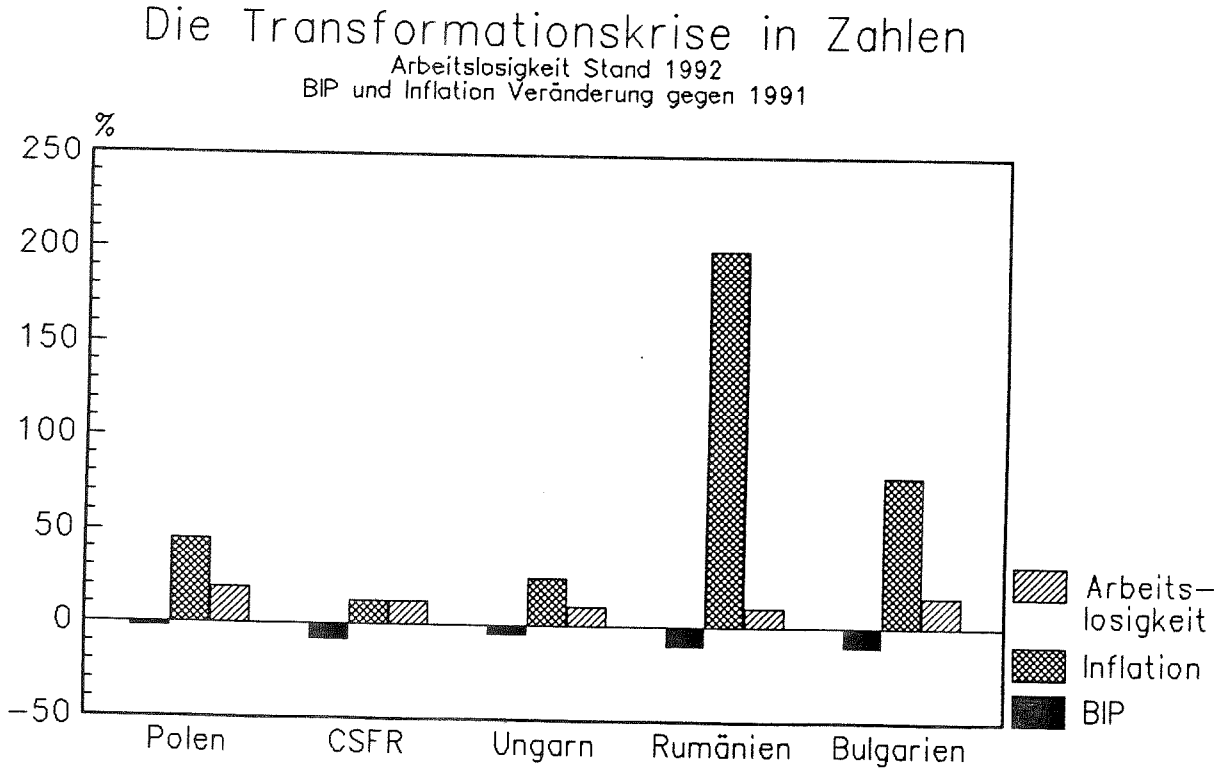
In **Bulgarien** wurde der Nachfolgeverband KUSB aufgrund eines Gesetzes der von der UDK geführten Regierung enteignet. Zum 1.1.1993 trat ein neues Arbeitsgesetzbuch in Kraft.

In **Rumänien** wurde ein Gesetz über Kollektivverhandlungen verabschiedet, dessen Mindestlohnbestimmungen aber auf den Widerstand der Gewerkschaften stießen. In Verbindung mit der Bildung des nationalen Konsultativrats (s.o.) erhielt FRATIA einen Teil des Gewerkschaftsvermögens.

GEWERKSCHAFTEN UND WIRTSCHAFTSREFORM

In allen Ländern Mittel- und Osteuropas belasten die Folgen der kommunistischen Mißwirtschaft und die Transformationskrise die Arbeitnehmer und ihre Organisationen. Die **Reform verteilt die Rechte**, insbesondere auch Eigentumsrechte in der Gesellschaft neu. Am deutlichsten wird dies bei der Privatisierung der Staatsunternehmen. In allen Ländern treten die Gewerkschaften für die Berücksichtigung der Rechte der Beschäftigten ein. Die alten Gewerkschaften bevorzugen dabei eine langsamere Privatisierung und industriepolitische Maßnahmen, um Krisensektoren zu erhalten bzw. ihren Abbau zu bremsen. Die reformorientierten Gewerkschaften setzen auf den Markt, betonen aber die Notwendigkeit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und einer sozialpolitischen Flankierung.

Mit dem Umbruch kam es in allen Ländern zu Produktions- und Einkommensrückgängen. Die Preise stiegen kräftig, die Reallöhne sanken. Die Arbeitslosigkeit nahm deutlich zu. Die Gewerkschaften müssen versuchen, daß die **Lasten dieser Krise** nicht übermäßig von den Arbeitnehmern geschultert werden. Dabei hat vor allem Solidarnosc in den ersten Jahren (1989-91) viel Entgegenkommen und Opferbereitschaft gezeigt. Seit 1992 vertritt sie aber ihre Forderungen gegen die Regierung härter. Ähnliche Entwicklungen kann man auch in anderen Ländern beobachten. Die Gewerkschaften teilten die international vorherrschende "J-Kurven-Interpretation" des Transformationsprozesses. Sie waren bereit, das Tal der Tränen zu durchschreiten, um den Wohlstandssegen der Marktwirtschaft zu ernten. Als der Aufschwung auf sich warten ließ, gingen sie dazu über, kurzfristigere Interessenvertretung zu betreiben.



Dabei bleiben den Gewerkschaften als Partner/Gegner praktisch nur die Regierungen. Zwar gibt es in den meisten Ländern inzwischen **tripartite Gremien** (Staat, Arbeitgeber, Arbeitnehmer), aber die Arbeitgeberrolle übernimmt in der Regel noch der Staat. Parallel versuchen die Gewerkschaften auch, direkt innerhalb des Staates Einfluß zu gewinnen. So beauftragt Solidarnosc seine Parlamentsfraktion, bestimmte Initiativen zu unternehmen. In anderen Ländern haben einzelne Gewerkschaften größeren Einfluß auf bestimmte Parteien, so z.B. generell die alten Gewerkschaften auf die Nachfolgeparteien der KP's, aber auch z.B. bis Anfang 1992 PODKREPA in Bulgarien auf die UDK. Die neuen demokratischen Gewerkschaften zeichnen sich allerdings sonst eher durch geringe Parteibeziehungen aus.

PERSPEKTIVE: SCHWACHE SCHUTZFUNKTION UND GERINGE GESELLSCHAFTSPOLITISCHE GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN

Krise, steigende Arbeitslosigkeit und Zwang zu weiteren Entlassungen lassen es kaum zu, die klassischen Arbeitnehmerinteressen der **Einkommens- und Arbeitsplatzsicherung** durchzusetzen. Etwas bessere Möglichkeiten gewerkschaftlichen Einflusses bieten **Arbeitsschutz und Qualifikation**, die sich beide mit den Umstrukturierungsanforderungen hin zu einer ökologisch verträglicheren und international wettbewerbsfähigen Industrie verbinden lassen und müssen. Einen Ausgleich bietet die **Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik**, wo die Gewerkschaften potentiell Mitbestimmungs- und Gestaltungsansprüche als Gegenleistung für Zurückhaltung bei Löhnen und Beschäftigung durchsetzen könnten.

Eine solche Strategie erfordert einen gefährlichen **Spagat zwischen kurzfristigen Interessen und langfristigen Chancen**, der den Mitgliedern nur schwer zu vermitteln ist. Angesichts der relativen Diskreditierung des Gewerkschaftsgedankens generell und der Abkehr von der kommunistischen Philosophie der Gewerkschaft als Transmissionsriemen weiterer gesellschaftspolitischer Konzepte liegt es den neuen Gewerkschaften näher, die unmittelbaren Arbeitnehmerinteressen zu vertreten. So haben sich vor allem anfangs amerikanische Modelle betriebsnaher Organisation einer großen Attraktivität erfreut. Eine aktive gewerkschaftliche Rolle in der Transformation erfordert aber eine europäisches Modell der Interessenvertretung mit einer gesellschaftspolitischen Vision und deren Vermittlung in der Organisation und nach außen in die Gesellschaft.

Neokorporative Arrangements mit tripartiten Institutionen zur Diskussion, Formulierung und Abstimmung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Strategien könnten den Rahmen für eine solche Mitwirkung der Gewerkschaften bilden, bringen aber auch Risiken mit sich. Altes staatliches Management könnte sich mit kurzfristigen Interessen der Beschäftigten zu einer konservativen Wirtschaftspolitik verbinden, der eventuell auch eine auf Wiederwahl angewiesenen Regierung wenig Widerstand entgegensetzt. Im Ergebnis blieben die notwendigen Reformen und Umstrukturierung auf der Strecke.

Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn Bibliothek

KOOPERATIONSBEDARF AUF ALLEN EBENEN

Die Gewerkschaften in Mittel- und Osteuropa brauchen zur Bewältigung all dieser Aufgaben die Unterstützung ihrer Partner im Westen. Es fehlt ihnen an Erfahrung beim Gewerkschaftsaufbau und dem alltäglichen Management der internen Gewerkschaftsarbeit. Sie müssen lernen, eine betriebliche Interessenvertretung und tarifpolitische Handlungsfähigkeit (bis zum Arbeitskampf) zu entwickeln. Sie sind aufgefordert, zu den zentralen Reformaufgaben der Arbeitsmarktpolitik, Modernisierung der Wirtschaft, Privatisierung, Reform der sozialen Sicherung gewerkschaftliche Vorstellungen zu entwickeln und durchzusetzen.