

Guy Standing

Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen in Osteuropa¹

Die Vorstellung von einem einheitlichen Osteuropa war schon immer etwas irreführend, weil nicht nur die anfänglichen kulturellen, strukturellen und ökonomischen Unterschiede zwischen den Ländern des ehemaligen sowjetischen Machtbereichs beträchtlich waren, sondern auch deshalb, weil sich viele dieser Differenzen seit den späten 80er Jahren noch verstärkt haben. Im folgenden werden wir jedoch damit alle diejenigen Länder bezeichnen, die nach dem Zusammenbruch des Ostblocks entstanden sind. Im folgenden wird der Versuch unternommen, die wesentlichen Unterschiede in der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen und der Arbeitsmärkte herauszustellen, die in diesen Ländern seit Beginn der 90er Jahren zu beobachten sind. Wie stets bei solchen Momentaufnahmen, müssen viele Dinge unberücksichtigt bleiben.²

Die stilisierte Darstellung der industriellen Beziehungen, die in der sowjetischen Ära entstanden sind, bildet den Ausgangspunkt unserer Untersuchung. In diesem System der Arbeitsbeziehungen wurde die Beschäftigung maximiert und die Arbeitslosigkeit gleichsam abgeschafft; letztere war zumindest ein widerrechtlicher und sozial geächteter Zustand. Diese Vorstellung von Vollbeschäftigung wurde mit der Erwartung verbunden, daß man auch nach dem Erreichen des Rentenalters weiter einer bezahlten Tätigkeit nachging. Die Behörden kontrollierten darüber hinaus die Löhne, die nach einem komplizierten System ermittelt wurden, und sie versuchten, die Kontrolle über die Arbeitsmobilität zu erhalten, wobei sie in vielen Fällen die berüchtigte *propiska* – die Erlaubnis zur Niederlassung – als Herrschaftsmittel benutzten.

Zudem waren in den meisten Ländern die Beschäftigungsverhältnisse durch umfangreiche Arbeitsgesetzbücher geregelt, obwohl die Entscheidungen in vielen Fällen von der Kommunistischen Partei und den staatlich zu-

1 Der Artikel ist eine leicht überarbeitete Fassung von Labour Market Governance in Eastern Europe, in: *European Journal of Industrial Relations*, 3:2, 1997.

2 Für die Frühphase der Transformation in den Arbeitsbeziehungen haben Thirkell, Scase und Vickerstaff (1995) sowie Clarke und Fairbrother (1994) wertvolle Arbeiten geliefert.

gelassenen, offiziellen Gewerkschaften gefällt wurden, wobei letztere bloße 'Transmissionsriemen' der Partei und in der Hauptsache dafür zuständig waren, die sozialen Leistungen der Unternehmen an die Arbeiter zu verteilen; somit waren die Gewerkschaften wie nirgendwo sonst ein Teil des Managements. Die Industrieunternehmung – die typischerweise riesig und bisweilen von einer eigenen Stadt umgeben war – wirkte als eine paternalistische Institution, welche die ökonomischen und sozialpolitischen Angelegenheiten der Arbeiter regelte. Auf diese Weise hingen alle wohlfahrtsstaatlichen Leistungen – im buchstäblichen Sinne von der Wiege bis zur Bahre – von dem formalen Beschäftigungsverhältnis ab. Für die Landarbeiter erfüllten die landwirtschaftlichen Kollektivbetriebe eine ähnliche Funktion als umfassende Institutionen, während die Verwaltungsorganisationen ihre eigene verdrehte Wirklichkeit besaßen.

Seit dem Ende der 80er Jahre hat sich die Lage am Arbeitsmarkt in vielen Hinsichten grundlegend verändert, und in zahlreichen Ländern mußte sich die Arbeitsmarktpolitik mit der wachsenden Arbeitslosigkeit befassen. Tatsächlich ist es so, daß die Regierungen überall das Ziel der Vollbeschäftigung aufgegeben haben. Aus diesem Grunde ist es sinnvoll, die entscheidenden Veränderungen in der Haltung der Regierungen zum Arbeitsmarkt und zur Arbeitslosigkeit zu resümieren, bevor wir uns mit den Veränderungen auseinandersetzen, die sich im System der industriellen Beziehungen vollzogen haben.

1. Eine allumfassende Arbeitsgesetzgebung

In der Umbruchphase des sowjetischen Systems war unter den Reformkräften der Wunsch weit verbreitet, eine umfassende Gesetzgebung zur Regelung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit einzuführen. Einige Länder haben dieses Ziel wieder aufgegeben, aber viele andere streben weiterhin eine solche Rahmengesetzgebung an. Dabei dienten die sogenannten *Grundzüge einer Arbeitsgesetzgebung für die UdSSR und die Unionsrepubliken*, die 1991 erlassen und von vielen Ländern der ehemaligen Sowjetunion und Osteuropas übernommen wurden, als Vorbild (siehe dazu Standing 1991). Zum ersten Mal seit 1920 wurde darin die Arbeitslosigkeit rechtlich zugelassen, obwohl – angeführt von Ungarn – die Länder Zentraleuropas schon in den späten 80er Jahren so verfahren waren. Jedenfalls wurde das neue sowjetische Beschäftigungsgesetz sehr früh zur Grundlage für das russische und erhielt seither zahlreiche Abänderungen. Ähnliche Gesetze wurden in einer Reihe anderer Länder erlassen, wozu Weißrußland, Kroatien, die Tschechoslowakei, Lettland, Litauen, Kasachstan, Kirgisien, Moldawien und die Ukraine zählen. In einigen Ländern wurden eigenständige Gesetze zur Regelung spezifischer Probleme eingeführt wie in

Lettland, das Anfang 1997 ein Sozialversicherungsgesetz erließ, das an die Stelle derjenigen Teile des Arbeitsgesetzes trat, welche das Arbeitslosengeld regelten. In einigen Staaten benötigten die Behörden außergewöhnlich lange Zeit, um beschäftigungspolitische Regelungen zu erarbeiten. In der slowakischen Republik wurde 1996 ein neues Arbeitsgesetz erlassen, das an die Stelle des alten aus dem Jahre 1991 trat. Bulgarien benötigte sieben Jahre, um die Gesetzesvorlage zum *Schutz gegen Arbeitslosigkeit und zur Förderung der Beschäftigung* auszuarbeiten. In diesem letzten Fall wurden zwar die meisten Bestandteile des Gesetzeswerkes jeweils separat in Kraft gesetzt, insgesamt zeigen diese Verzögerungen jedoch, daß es sehr schwierig war, die verschiedenen Anforderungen miteinander zu versöhnen, die plötzlich an den Staat gerichtet wurden.

Die Frage, ob die Regierungen solche umfassenden Gesetzeswerke benötigen, in denen alles geregelt wird, ist ein strittiger Punkt. Die Gesetze schwankten zwischen der Darlegung von allgemeinen Prinzipien, die über die Maßen abstrakt waren, und übertrieben detaillierten, beinahe nicht zu handhabenden Regelungen von Spezialfällen. So regelt beispielsweise das bulgarische Arbeitsgesetz von 1996 die Beziehungen zwischen der Regierung, den Unternehmen und den Arbeitern im Hinblick auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit, die Einrichtung von öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlungen, Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, die Förderung der Selbständigkeit, Maßnahmen, um auf Massenentlassungen zu reagieren, die Beschäftigung von bulgarischen Staatsbürgern im Ausland und von Ausländern in Bulgarien und viele andere Punkte. Es untersagt die Diskriminierung von Arbeitskräften aus Gründen des Geschlechts, der ethnischen Zugehörigkeit, der religiösen oder politischen Überzeugungen. Eine der größten Schwierigkeiten im Zusammenhang mit diesem Gesetzentwurf bestand darin, daß innerhalb des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherung – und innerhalb der großen Gruppe der Ratgeber – die Auffassungen an vielen Punkten des Entwurfes auseinandergingen. Es gab niemals einen stabilen Konsens über diese Fragen im dreiseitigen Nationalrat für soziale Partnerschaft, der aus Regierung, Unternehmen und Arbeitern zusammengesetzt war. Während zahlreiche Entwürfe eingebracht und wieder verworfen wurden, wurden viele der darin enthaltenen einzelnen Regelungen durch Beschlüsse des Ministerrates in Kraft gesetzt.

Neben diesen gesetzlichen Rahmenwerken hatten die Regierungen in Mittel- und Osteuropa mit ihrer Haltung gegenüber dem »Recht auf Arbeit« Schwierigkeiten, möglicherweise auch deshalb, weil es unter den politischen Verhältnissen der sowjetischen Ära im Ruf der Heiligkeit stand. Dieses Recht wurde auf verschiedene Weisen illusionär. Das bulgarische Arbeitsgesetz beispielsweise hält zwar fest, daß die Regierung dafür verant-

wortlich ist, die Bedingungen zu schaffen, unter denen das »Recht auf Arbeit« ausgeübt werden kann, aber diese Bedingungen sollen durch die Arbeitsberatung und -vermittlung, durch die berufliche Weiterbildung, Umschulung und die Gewährung von Einkommensbeihilfen im Falle der Arbeitslosigkeit hergestellt werden (ILO-CEET 1994).

2. Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor

Wenn man die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Osteuropa bewerten will, dann muß man insbesondere den öffentlichen Sektor beachten. In den meisten Länder dieser Region sinkt die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor und sein Anteil an der gesamten Zahl der Erwerbstätigen geht ebenfalls deutlich zurück. Darin kommt zum einen die Privatisierung und zum anderen die systematische Kürzung der öffentlichen Dienstleistungen zum Ausdruck. Insbesondere in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion kam diese Entwicklung einem 'Verschwinden des Staates' sehr nahe.

Als in den frühen 90er Jahren der Staat in jeder Hinsicht in Mißkredit geriet, verschlechterten sich die Arbeitsbedingungen und die Bezahlung der Staatsangestellten auf dramatische Weise. Das hatte zwei Konsequenzen: erstens wurde dadurch die Ausbreitung der Korruption in der Verwaltung gefördert und der Boden für die Ausbreitung der Wirtschaftskriminalität und aller Arten von dunklen Geschäften bereitet; zweitens wurde damit *die Fähigkeit der öffentlichen Verwaltung zur Regulation des Arbeitsmarktes ernsthaft untergraben*. Viele Entwicklungen auf dem Gebiet der Wirtschaft im allgemeinen und des Arbeitsmarktes im besonderen können nicht richtig verstanden werden, wenn man dieses 'Desertieren des Staates' außer acht läßt. Es gab in den frühen 90er Jahren zu viele, die Wirtschaftsreformen verkündeten, ohne über ein kohärentes Programm zur *Stärkung* der administrativen Fähigkeiten des Staates zu verfügen.

In einigen Ländern ist die Mehrzahl der Arbeiter und Angestellten noch immer nominell im öffentlichen Sektor oder bei staatseigenen Unternehmen beschäftigt. Dies trifft auf 59,5% aller abhängig Erwerbstätigen in Bulgarien am Ende des Jahres 1995 und auf 60% in Weißrußland zu. In anderen Ländern ist das nicht mehr so. In Rußland waren 1997 weniger als 40% der abhängig Erwerbstätigen beim Staat beschäftigt, in der slowakischen Republik waren es 1995 43,5%, in der tschechischen Republik 1994 noch 36% und 1996 in Kroatien ungefähr 24%. In Estland fiel die Zahl derjenigen, die in budgetfinanzierten staatlichen oder gemeindeeigenen Institutionen arbeiteten, im Jahr 1996 auf 25%, wobei weitere 18% in staatlichen Unternehmen beschäftigt waren. In Lettland lag diese Zahl im dritten Quartal 1996 bei 35,6%.

Aber nicht nur die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor hat stark abgenommen, auch ihre relative Einkommensposition hat sich verschlechtert. Um einige Beispiele anzuführen: in Kroatien erhielten die Angestellten im öffentlichen Sektor ungefähr 105% des gesamtwirtschaftlichen Durchschnittseinkommens und damit deutlich weniger als Beschäftigte im privaten Sektor, die vergleichbare Tätigkeiten ausübten; in der Slowakei lag im Jahr 1995 der Lohn im öffentlichen Sektor bei 91% des Durchschnittslohns im privaten Sektor und in der tschechischen Republik verhielt es sich ähnlich. In Lettland lag der Durchschnittslohn des öffentlichen Sektors bei 115% desjenigen im privaten Sektor und in Georgien betrug der entsprechende Wert 85%. Noch deutlicher war dieser Trend in Moldawien ausgeprägt: der Durchschnittslohn der staatlichen Angestellten fiel von 106% des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts im Jahr 1991 auf nur noch 60% im Jahr 1996. Bei diesen Vergleichen muß allerdings berücksichtigt werden, daß es in den privaten Unternehmen deutlich mehr Möglichkeiten für Gratifikationen und versteckte Sonderzahlungen gibt als im Staatsdienst. In Bulgarien lag der Durchschnittslohn im öffentlichen Sektor ständig unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt und fiel von 93% im Jahr 1990 auf unter 72% im Jahr 1995. In einigen Ländern war der Abstieg in der Einkommensskala so groß, daß nur noch die standhaftesten Moralisten allen Versuchungen zu widerstehen vermochten; dies mündete in eine Demoralisierung mit anomischen Folgen. Zu den bekanntesten Fällen gehören die Länder der ehemaligen Sowjetunion, in denen die *Lohnrückstände* des Staates eher die Regel als die Ausnahme geworden sind und wo die öffentliche Verwaltung in Verruf geraten ist. Solange die Löhne und die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor nicht verbessert werden können, werden die vielen abstoßenden Erscheinungen im Arbeitsmarkt und in den Arbeitsbeziehungen fortbestehen, die für Osteuropa gegenwärtig kennzeichnend sind.

3. Die offizielle und die tatsächliche Arbeitslosigkeit

Wie in Westeuropa so haben auch zahlreiche Regierungen in Osteuropa ihre Verpflichtung zur Herstellung von Vollbeschäftigung aufgegeben, und die meisten haben formale Methoden ergriffen, um die Arbeitslosigkeit zu verwalten, ohne aber dafür Sorge zu tragen, daß sie auf einem niedrigen Niveau bleibt. Die meisten haben allgemeine Gesetze erlassen und spezielle Fonds eingerichtet, mit denen auf die Arbeitslosigkeit reagiert werden soll. Die weitestgehendste Gesetzgebung zur Beschäftigungsförderung hat Bulgarien. Die meisten Regierungen hatten erfahren müssen, daß die offene Arbeitslosigkeit deutlich und schnell anstieg. Eine Ausnahme bildete die tschechische Republik, wo zu Beginn des Jahres 1997 die Zahl der regist-

rierten Arbeitslosen noch immer bei lediglich 3,4% lag und Umfragedaten 4,1% ergaben; dieses gegenüber anderen Ländern günstige Ergebnis wird von einigen Autoren der Arbeitsmarktpolitik zugeschrieben, von anderen der Wirtschaftspolitik und dem Zufluß ausländischen Kapitals und von wiederum anderen der fortdauernden verdeckten Arbeitslosigkeit.

In Bulgarien erreichte die registrierte Arbeitslosigkeit Ende 1996 11,1%, während die Arbeitsmarkterhebung im Juni desselben Jahres noch 13,5% ergeben hatte. In Rußland schwankte die offizielle Rate um 4%, die Umfragedaten zeigten hingegen eine Arbeitslosenrate von ungefähr 10%; beide Zahlen unterschätzen jedoch erheblich den tatsächlichen Wert (Standing 1996). Eine vergleichbare Lage findet man in Weißrußland. Noch verzerrter war die Lage in der Ukraine, wo die tatsächliche Arbeitslosigkeit um ein Vielfaches über der offiziellen Arbeitslosenquote lag. In Georgien lassen sich überhaupt nur wenige Arbeitslose registrieren, aber die Umfragedaten zeigen hier eine Arbeitslosenrate von 20,7%. In Kroatien lag eigenartiger Weise die aus der Arbeitsmarkterhebung gewonnene Rate unter der offiziellen Arbeitslosenquote von ungefähr 15%. In der slowakischen Republik erreichte die registrierte Arbeitslosigkeit im Jahre 1995 durchschnittlich 13,8% und lag damit ebenfalls über den Schätzungen der Arbeitsmarkterhebung. In Estland stand die registrierte Arbeitslosigkeit im Januar 1997 bei 2,3%, aber die kurz zuvor durchgeführte Arbeitsmarkterhebung, welche auf international üblichen Abgrenzungen beruhte, zeigte eine tatsächliche Arbeitslosigkeit von 10%. In Lettland lag die registrierte Rate Ende 1996 bei 7,1% und war damit gegenüber den 6,6% aus dem Jahr 1995 angestiegen, damals wurde in der Arbeitsmarkterhebung eine tatsächliche Rate von 18,7% festgestellt. In den frühen 90er Jahren hatte Polen eine Arbeitslosenrate von 20%, aber Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung ließen diese Zahl sinken; gegen Ende des Jahres 1996 lag die registrierte Arbeitslosigkeit bei 13,6%.

Die hohe Arbeitslosigkeit hat die Verhandlungsmacht der Arbeiter geschwächt, wobei auch noch bedacht werden muß, daß die verdeckte Arbeitslosigkeit in den meisten Ländern sehr hoch ist. Letztere zeigt sich z.B. in der Beschäftigung von überzähligen Arbeitskräften in den Unternehmen.

4. Arbeitsmarktpolitik

Mit der steigenden Arbeitslosigkeit kam ein Strom westlicher Berater und die neuen Behörden wurden dazu gedrängt, eine *aktive Arbeitsmarktpolitik* zu verfolgen, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Man hat den Eindruck, daß Osteuropa zu einem Experimentierfeld für die verschiedenartigsten Reformpläne geworden ist, auf dem die Lieblingsprogramme aus-

ländischer Regierungen, internationaler Institutionen und schicker Beratungsunternehmen ausprobiert werden.

Der steile Anstieg der Arbeitslosigkeit wurde von Einschränkungen bei der Sozialpolitik begleitet. Unter anderem wurde das Arbeitslosengeld gekürzt und der Zugang zu sozialen Leistungen wurde restriktiver geregelt. Damit wuchs die ökonomische Unsicherheit für diejenigen, die an den Rändern des Arbeitsmarktes stehen, und die Beschäftigten waren eher bereit, sich den Anforderungen der Unternehmen zu unterwerfen.

Zahlreiche Regierungen führten *Weiterbildungsprogramme* für die Arbeitslosen ein. Zwar haben diese Maßnahmen ein beträchtliches Interesse hervorgerufen, aber die Zahl der Teilnehmer blieb vergleichsweise gering. In Bulgarien lag der Anteil der Arbeitslosen, die sich in solchen Bildungsmaßnahmen befanden, im Jahr 1995 bei 4,6%. In Polen, Ungarn und der tschechischen Republik wurden sie in gewissem Umfang eingesetzt und genutzt, aber in Rußland, der Ukraine und in einigen anderen Ländern wurde mehr über solche Maßnahmen geredet, als daß sie tatsächlich umgesetzt wurden. *Öffentliche Arbeiten* waren ebenfalls ein beliebtes Mittel, obgleich deren Effizienz aus vielen Gründen bezweifelt werden kann. In einigen Fällen, wie zum Beispiel in Rußland, waren sie oft wenig mehr als verdeckte Subventionen an private Unternehmen ohne große Beschäftigungswirkung. In anderen Ländern wiederum nahmen sie den Charakter von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an. In solchen Maßnahmen wurden jedoch nur wenige der Arbeitslosen beschäftigt; in Polen beispielsweise lag ihr Anteil gegen Ende 1996 bei nur 1% der registrierten Arbeitslosen. Die meisten Regierungen erkannten die Notwendigkeit, öffentliche Arbeitsämter einzurichten. Wie zu erwarten war, hat sich die Anzahl der *Arbeitsvermittlungen* in den 90er Jahren erheblich ausgeweitet. In den beiden größten Ländern sind sie jedoch in einem beklagenswerten Zustand: mit zu wenig Personal besetzt, schlecht ausgestattet, schlecht ausgebildet und von ihrer zukünftigen Klientel wenig respektiert, sind sie kaum in der Lage, ihre Aufgaben auszuführen. Wie die meisten Arbeiter, so versuchen auch die Arbeitslosen diese Einrichtungen zu umgehen. Sehr viel besser ist die Situation allerdings in Mitteleuropa, insbesondere in der tschechischen Republik, in Ungarn und in Polen. In den meisten Ländern sind zudem private Arbeitsvermittlungen entstanden, die überwiegend, aber keineswegs überall, auf gesetzlicher Grundlage tätig werden. In einigen Ländern waren sie überwiegend in ausländischem Besitz, und in den meisten Ländern versorgten sie allein eine privilegierte Gruppe von Arbeitern und Firmen. In der slowakischen Republik beispielsweise wurden die privaten Arbeitsvermittlungen durch das Arbeitsgesetz von 1996 zugelassen, diese Agenturen wurden aber nur in den Teilarbeitsmärkten für hochqualifizierte Arbeitskräfte tätig.

Der Vergleich mit Westeuropa zeigt, daß das Zeitalter der sogenannten *aktiven* Arbeitsmarktpolitik auch in Osteuropa auf ein hochgradig selektives System der Unterstützung hinauslief, in dem nur eine Minderheit der Arbeitslosen Zugang zur Arbeitslosenunterstützung hat und eine verschwindende Minderheit in Arbeitsmarktprogrammen steckt. In den meisten Ländern wurde die Mehrzahl derer, die an den unsicheren Rändern des Arbeitsmarktes stehen, marginalisiert; sich selbst überlassen, waren sie auf eher informelle Aktivitäten verwiesen, um zu überleben. Diese Marginalisierungen am Arbeitsmarkt werden einen langfristigen Einfluß auf die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen ausüben.

5. Die Regelung der Arbeitsbeziehungen

Die meisten Regierungen in Osteuropa haben zahlreiche Gesetze erlassen mit der Absicht, die Entwicklung westlicher Arbeitsbeziehungen zu befördern und die Vereinigungsfreiheit sowie das Streikrecht zu garantieren. Dabei zeichnen sich fünf Entwicklungslinien ab: die Verbesserung der Arbeitsgesetze, das geringere Gewicht der Gewerkschaften, die Fragmentierung der Arbeitgeberorganisationen, die förmliche Einrichtung dreiseitiger Verhandlungen und schließlich die Herausbildung verschiedener Formen der Unternehmensführung.

a) Die Arbeitsgesetze

Zahlreiche Regierungen haben die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Regelung der Arbeitsbeziehungen durch wiederholte Verbesserungen der Arbeitsgesetze soweit verändert, daß verschiedene Formen kollektiver Vereinbarungen zwischen den Tarifparteien in diese Regelungen eingehen können. *Arbeitsgesetze* waren in der sowjetischen Ära gewichtige und umfangreiche Dokumente, biblisch in ihren Ausmaßen und mit ebensoviel Ehrfurcht behandelt – zumindest soweit es sich als notwendig erwies. In den meisten Ländern haben sie in geänderter Fassung weiterhin Geltung. Die Arbeitsgesetze und die neuen ordnungspolitischen Regelungen der Beschäftigungsverhältnisse weisen Überschneidungen auf; beide erwiesen sich als unzulänglich angesichts der Schwächen, die alle Arten von gesetzlichen Regelungen in Arbeitsmärkten aufweisen, die sehr viel flexibler und informeller geworden sind. Gesetze bestehen aus Rechtsvorschriften, die verschieden interpretiert werden können und die auch leicht zu umgehen sind; dies gilt um so mehr, wenn die Gewerkschaften schwach sind und wenn informelle, verdeckte oder illegale Formen der Produktion überwiegen.

b) Die Gewerkschaften

Die Geschichte der Gewerkschaftsreformen in Osteuropa ist im wesentlichen bekannt. Von dem Zeitpunkt an, als die Regierungen dieser Länder gezwungen waren, 'freie' Gewerkschaften zuzulassen, waren sie darum bemüht, 'Spielwiesen' für die verschiedenen Typen von Gewerkschaften zu schaffen. Tatsächlich war es aber so, daß die 90er Jahre für alle eine traumatische Zeit war, die in dieser Periode mit den Gewerkschaften Osteuropas zusammengearbeitet haben.

Neue und 'unabhängige' Gewerkschaften schossen wie Pilze aus dem Boden, und die gesamte Lage wurde ausgesprochen unübersichtlich. Allein die bloße Zahl von Neugründungen und Splittergruppen zeigt, daß ein bedeutender Orientierungsverlust eingetreten und die Legitimität der Gewerkschaften insgesamt drastisch gesunken war. Die Solidarnosc in Polen, die Herausbildung von 'Streikkomitees', von 'Arbeiterklubs' und 'Arbeiterkomitees' in den letzten Tagen der Sowjetunion verwiesen auf eine Aufbruchstimmung, die Anlaß zu neuen Hoffnungen auf eine Mobilisierung der Arbeiter zur Durchsetzung ihrer Interessen gab. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, wurden diese Erwartungen jedoch enttäuscht.

Zur gleichen Zeit, als diese unabhängigen Initiativen ins Leben gerufen wurden, begannen die Versuche, aus den alten Gewerkschaften neue, 'unabhängige' und demokratische Gewerkschaften zu machen. Es gab einige bemerkenswerte Erfolge wie im Falle der bulgarischen *Podkrepa*. Einige Kritiker – zumeist aus dem amerikanischen Gewerkschaftsbund AFL-CIO – haben sich dafür eingesetzt, alle Anstrengungen auf die Unterstützung der Grünschnäbel – also der neuen und unabhängigen Gewerkschaften – zu richten, weil sie die alten Gewerkschaften ohnehin nicht für reformfähig hielten. Dies bewirkte in einigen Ländern eine *Fragmentierung* der Arbeiterorganisationen, die ihre mögliche Stärke und Durchsetzungskraft weiter reduzierte. Zwar trifft das nicht auf alle Länder zu, in denen die alten Gewerkschaften sich selbst soweit reformiert haben, daß sie die beherrschende gewerkschaftliche Organisation blieben, aber die organisatorische und ideologische Zersplitterung blieb doch das wichtigste Merkmal beim Wiederaufbau der Gewerkschaftsorganisationen (siehe dazu stellvertretend für andere Sewerynski 1995). Der Streit um die Verteilung der Vermögensbestände der ehemaligen 'offiziellen' Gewerkschaften hat der Legitimität der Gewerkschaftsbewegung sicherlich geschadet und von anderen wichtigen Organisationsfragen abgelenkt. Außerdem wurde die Fragmentierung durch die weitgehende *Dezentralisierung* der Verfügungsgewalt über Ressourcen befördert, bei der die nationalen Körperschaften zugunsten lokaler Einheiten an Bedeutung verloren haben.

Die empirischen Befunde über die Entwicklung der gewerkschaftlichen Organisation in Osteuropa seit 1990, ergeben ein Bild, das einige Verall-

gemeinerungen zuläßt. Sieht man von denjenigen Ländern ab, in denen die alten Gewerkschaftsorganisationen ihre überwältigende Machtposition beibehalten haben, weil sich der Staat selbst kaum verändert hat, dann läßt sich eine mehr oder weniger große Fragmentierung konstatieren, wobei der reformierte Gewerkschaftsverband seine führende Rolle behalten, der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Arbeiter, gemessen an historischen und internationalen Maßstäben, aber ausgesprochen schnell abgenommen hat. Eine ganze Reihe von Gründen ist für den Niedergang der Gewerkschaften ausschlaggebend: 1. eine gewerkschaftsfeindliche Haltung der Arbeitgeber; 2. die Herausbildung neuer Unternehmen, in denen die Organisation aufgrund der kurzen Zeit oder der Größe der Firmen nicht möglich war; 3. die 'passiven' Mitglieder haben sich aus der Gewerkschaft zurückgezogen; 4. die Entscheidungen und die Maßnahmen der Gewerkschaften stießen auf weitverbreitete Ablehnung; 5. die Zahl der Arbeiter stieg, die eine geringe Neigung zu gewerkschaftlicher Organisation haben, wie zum Beispiel Arbeiter mit höherem sozialen Status oder höherer Qualifikation oder Migranten; 6. die Einschränkung der unternehmensbezogenen Vergünstigungen und sozialen Dienste, welche durch die Gewerkschaften verteilt wurden; 7. ein absoluter oder relativer Anstieg der gewerkschaftlichen Mitgliedsbeiträge; 8. die Strategie der Manager, die Gewerkschaften zu umgehen, wodurch die Arbeiter vom Beitritt zu den Gewerkschaften abgehalten oder zum Austritt ermuntert wurden; 9. die Existenz alternativer Möglichkeiten zur Interessenvertretung innerhalb des Unternehmens, wie etwa Betriebsgewerkschaften oder Betriebsräte beziehungsweise Unternehmenskomitees; 10. Rivalitäten zwischen den Gewerkschaften, die möglicherweise von außenstehenden Kritikern, die zu den 'alten' Gewerkschaften gehörten, angefacht wurden; 11. in einer Zeit der Stagflation organisierten die Gewerkschaften die Verlierer. 12. Schließlich kann der Rückgang im gewerkschaftlichen Organisationsgrad auch künstlich sein, indem einfach realistischere Schätzungen des Organisationsgrades an die Stelle der alten und überzogenen Vorstellungen getreten sind.

Die Bedeutung dieser Faktoren wechselt von Land zu Land und über die Zeit hinweg. Alle Gewerkschaftsverbände in den osteuropäischen Ländern standen vor dem gleichen Problem: sie mußten ihre Organisationen aufbauen und konsolidieren und vertraten dabei die Interessen der sozialen und ökonomischen Verlierer. In einer Zeit sinkender Einkommen, steigender Arbeitslosigkeit, hoher Inflation und wachsender sozialer Ungleichheit konnte man nur wenige Siege erringen. Daß die Gewerkschaftsführung versuchte, ihrem Anspruch auf Vertretung der Arbeitnehmerinteressen national wie international Legitimität zu verschaffen, ließ es manchmal zweifelhaft erscheinen, ob sie gegenüber der Regierung und den Unternehmern tatsächlich bei ihrer oppositionellen Haltung bleiben würden.

Wie Untersuchungen in der tschechischen Republik, in Ungarn, Lettland, Polen und anderen Ländern gezeigt haben, beeinflussten die verschiedenen Formen der Privatisierung den Organisationsgrad der Gewerkschaften erheblich. Zum Beispiel konnten wir in unserer Studie über die Arbeitsflexibilität in Rußland feststellen, daß der gewerkschaftliche Organisationsgrad zwar in allen Firmen zurückgegangen ist, gleich welche Eigentumsformen sie aufwiesen, in den privaten Unternehmen war er aber am geringsten. In anderen Ländern konnte man sehen, daß beim Verkauf der Unternehmen die Herkunft des ausländischen Kapitals den Organisationsgrad stark beeinflusste.

Ein weitverbreiteter Grund für den geringeren Organisationsgrad liegt in der 'Privatisierung' der Sozialleistungen; die Unternehmen haben die große Anzahl von Vergünstigungen, Unterstützungen und sozialen Diensten abgeschafft, die in den Zeiten der Sowjetunion einen Schlüsselbereich für den gewerkschaftlichen Einfluß bildeten. Aus dieser Situation entstanden zwei Nachteile für die Gewerkschaften: zum einen nahmen die Arbeiter den Gewerkschaften, die sie als die Verantwortlichen ansahen, übel, daß die Unterstützungszahlungen und sozialen Leistungen gestrichen wurden, und zum anderen verloren die Gewerkschaften mit dem Funktionsverlust bei der Verteilung der Sozialleistungen auch an Anziehungskraft. Zudem haben es die Gewerkschaften versäumt, rechtzeitig junge Arbeiter zu werben, so daß ein hoher Anteil der Mitgliedschaft aus älteren Arbeitern besteht und eine steigende Zahl von Mitgliedern bereits aus dem Erwerbsleben ausgeschieden ist. Darüber hinaus ist der 'künstliche Rückgang' im Organisationsgrad für einige Länder erheblich und wird überall dort noch an Bedeutung gewinnen, wo man die Vorzüge der Transparenz erst langsam schätzen lernt. Man sollte daher ein plötzliches Absinken in der Zahl der Gewerkschaftsmitglieder nicht als ein Zeichen einer plötzlichen Schwächung oder eines rapiden Verlustes im Ansehen der Gewerkschaften mißverstehen. Eine Vorbedingung für die Entwicklung einer starken Interessenvertretung ist eine *allseits anerkannte* Repräsentation von Mitgliedern. Obwohl kein einheitlicher Trend bei der Vertretung der Arbeitnehmer zu erkennen ist, scheint die Zahl der Gewerkschaften weiterhin zurückzugehen. In einigen Ländern haben sich die Dinge im Vergleich zur sowjetischen Ära kaum verändert, in anderen hat die Reform der Gewerkschaftsorganisation dazu geführt, daß ein hoher Organisationsgrad bewahrt werden konnte und in wieder anderen Ländern ist die gewerkschaftliche Interessenvertretung zerfallen und es gibt kaum Aussicht, daß sich dies in kurzer Zeit ändern wird.

c) Die Fragmentierung der Arbeitgeberorganisationen

In den Schwierigkeiten, mit denen die Gewerkschaften seit Beginn der 90er Jahre zu kämpfen haben, kommt zu einem gewissen Grad ihre enge Verbindung mit den untergegangenen Regimen zum Ausdruck; darüber hinaus erwachsen neue Probleme aus dem Versuch, die gewerkschaftliche Organisation in Perioden der Massenarbeitslosigkeit auszudehnen; demgegenüber waren die *Arbeitgeberverbände* in Osteuropa schwach, weil es zuvor keine Interessenorganisation des Kapitals gab. Dort, wo sich letztere entwickelt hatte, zeigte sich häufig das Phänomen, daß die Zahl der Verbände schnell anwuchs, während die Mitgliederzahlen gering blieben. In Georgien, Moldawien und Turkmenistan gibt es immer noch keine Arbeitgeberverbände, aber diese Länder gehören auch zu denjenigen, die bislang die geringsten Fortschritte im Transformationsprozeß gemacht haben.

Seit den späten 80er Jahren wurden vielfältige Versuche unternommen, häufig mit Unterstützung der *International Organization of Employers* und der *International Labour Organization* (ILO), eine institutionelle Vertretung der Interessen von Arbeitgebern und Managern einzurichten, aber die meisten dieser Versuche hinterließen eine fragmentierte und schwache Repräsentation unternehmerischer Interessen, weil es beispielsweise Differenzen zwischen den Handelskammern und anderen Arbeitgeberorganisationen gab, und in einigen Fällen traten Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Arbeitgebern hervor. In vielen Ländern sind die Arbeitgeberorganisationen in den 90er Jahren relativ zu den Gewerkschaften stärker geworden. Häufig hatten sie Zugang zu ranghohen Politikern und konnten ihre Ziele durch Lobbyismus und – wie berichtet wird – in einigen Fällen auch durch weniger zuträgliche Mittel durchsetzen.

Wie schnell sich die Anzahl der Arbeitgeberverbände erhöht hat, kann man daran ermessen, daß es die mittel- und osteuropäische Abteilung der ILO (ILO-CEET) in den Jahren 1994-95 mit über 50 *nationalen* Arbeitgebervereinigungen in neun Ländern zu tun hatte (Aro/Grunewald 1995), und es war durchaus schwierig, mit dem Wechsel der Personen, Namen und Kräfteverhältnisse Schritt zu halten. Mitte der 90er Jahre gab es in Osteuropa wahrscheinlich mehr *nationale* Organisationen, die für sich in Anspruch nahmen, die Arbeitgeber zu vertreten, als nationale Gewerkschaftsbünde. Die funktionale Differenzierung hat zu diesem erstaunlichen Wachstum beigetragen: einige Organisationen sind gewöhnliche Handelskammern, einige vertreten im wesentlichen die Interessen von Staatsunternehmen und quasi-privatisierten Firmen und wieder andere setzen auf die neuen privaten Firmen und die kleinen Unternehmen. Es gibt zwar Überschneidungen, aber daraus folgt nicht, daß gemeinsame Interessen vertreten werden.

Immerhin haben aber auch die Arbeitgeber damit begonnen, sich zu organi-

sieren und ihre Interessen kollektiv in den Verhandlungen mit den Gewerkschaften und der Regierung zu vertreten. In vielen Ländern zeigt sich jedoch, daß die ökonomisch mächtigen Interessenten Wege gefunden haben, um durch Lobbyismus oder direkte Einflußnahme das durchzusetzen, was sie wollen, während zahlreiche Unternehmer offenbar der Auffassung sind, daß sowohl die Regierung als auch die Gewerkschaften zu schwach sind, um eine kollektive Interessenvertretung der Arbeitgeber notwendig werden zu lassen. Allerdings darf die Stärke der Arbeitgeberorganisationen nicht als Indikator für die Machtposition einzelner Arbeitgeber oder größerer Unternehmen mißverstanden werden.

d) Die Institutionalisierung dreiseitiger Verhandlungen zwischen Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und Staat

Während die Gewerkschaften um eine einheitliche Organisationsform kämpften und sich um eine neue Legitimität bemühen mußten, und während die Unternehmer eigene – wenn auch schwache – Organisationsformen entwickelten, um zu kollektiven Regulierungen der Arbeitsmärkte zu finden, führten zahlreiche neue Regierungen *dreiseitige Körperschaften und Verhandlungsrunden* ein, die Verhandlungen zwischen der Regierung oder einzelnen Behörden, den Arbeitgeberorganisationen und den Gewerkschaften sicherstellen sollten. Es ist sicher fraglich, ob diese neuen Körperschaften mehr als eine bloße Geste sind und tatsächlich den institutionellen Ansatzpunkt einer lebensfähigen, kollektiven Regelung der Arbeitsbeziehungen bilden und den sozialen Dialog organisieren können. In den meisten Ländern Osteuropas sollte man nicht allzu optimistisch über ihre Zukunftsaussichten urteilen. Wie mehrere Untersuchungen nahelegen, sind diese Körperschaften aus verschiedenen Gründen geschaffen worden. Ein namhafter ungarischer Regierungsvertreter führte vier hauptsächliche Motive an: 1. man hatte mit solchen dreiseitigen Gesprächen in früheren Transformationsprozessen, wie in Spanien in der Zeit nach Franco, gute Erfahrungen gemacht; 2. sie ließen sich vergleichsweise leicht aus den vorherigen zweiseitigen Verhandlungen zwischen den Arbeitern und dem Staat entwickeln; 3. die Institutionalisierung dieser Verhandlungen sollte die allgemeine Anerkennung der Verbände als 'Sozialpartner' befördern; 4. indem man den Vorgaben der ILO und der Europäischen Union folgte, wollte man mit der Einrichtung dieser Gesprächsrunden auch die internationale Anerkennung für die Transformationsländer sichern (Héthy 1994).

Diese Aufzählung kann noch um einen weiteren Punkt ergänzt werden: Zahlreiche Politiker und Regierungsberater waren der Ansicht, daß derartige Verhandlungsrunden die Kritik an den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen der Regierung kanalisieren könnten, so daß die Opposition

weitgehend neutralisiert würde. Eigenartigerweise ist es so, daß die Machtposition der Gewerkschaften in den osteuropäischen Staaten durch die Teilnahmen an diesen dreiseitigen Verhandlung eher geschwächt worden ist, wohingegen sie in anderen Ländern auf diesem Wege ausgebaut wird. Es ist sogar möglich, daß die dreiseitigen Körperschaften in einigen Fällen zu einer fortdauernden Fragmentierung der gewerkschaftlichen Organisation beigetragen haben, insbesondere dort, wo alle wichtigen Gewerkschaftsverbände einen Sitz in den Verhandlungsrunden erhalten haben, mit der Folge, daß die kleinen Verbände eine über ihre Mitgliederstärke weit hinausgehende Bedeutung erlangen konnten.

Unter den zahlreichen Ländern, die solche Gesprächsrunden eingerichtet haben, findet man Bulgarien, wo ein Nationalrat für dreiseitige Partnerschaft gegründet wurde, in dem die meisten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften zusammengebracht werden. Dieser Rat schuf 'ständige Arbeitsausschüsse' zu zahlreichen Fragen, und das bulgarische Arbeitsgesetz hebt die Bedeutung des Nationalen Beschäftigungsrates als einer sozialpartnerschaftlichen Institution hervor, deren Zweck darin besteht, unter anderem die Willensbildung der Gewerkschaften und anderer Arbeitnehmerorganisationen zu fördern und deren Vorstellungen zur Beschäftigungspolitik und zu den Arbeitsbeziehungen aufeinander abzustimmen.

In der slowakischen Republik wurde 1991 ein Ökonomischer Koordinationsrat gegründet. Diese dreiseitige Körperschaft hat die Aufgabe, jährlich ein *Gemeinsames Abkommen* auszuhandeln, das veröffentlicht wird und weite Anwendung findet. Es beschäftigt sich mit dem Mindestlohn, mit dem Umfang und der Art der Lohnfestlegung, mit den Renten und anderen Sozialleistungen. In der tschechischen Republik gab es ebenfalls einen solchen dreiseitigen Rat, aber die Regierung Klaus zeigte eine gewisse Ablehnung gegenüber solchen korporatistischen Institutionen, so daß in den Jahren 1995 und 1996 kein Gemeinsames Abkommen zustandekam, und die Tagesordnungen des Rates waren in den letzten Jahren wenig konkret gehalten. Zwar haben die Gewerkschaften versucht, ihre zentrale Rolle in den Auseinandersetzungen um die Wirtschafts- und Sozialpolitik zu bewahren, aber mit den führenden Regierungsvertretern kam es über die Perspektiven dieser Politik zu einer harten Konfrontation.

Nachdem Lettland die *Konvention Nr. 144* der ILO (über den sozialen Dialog) unterzeichnet hatte, richtete die Regierung eine dreiseitige Körperschaft ein, deren Aufgabe darin bestand, die Entscheidungen über die Wirtschafts- und Sozialpolitik zu koordinieren, wobei sie sich auf die Löhne im öffentlichen Sektor, die Höhe der Arbeitslosenunterstützung und den Mindestlohn konzentrierte. Das Prinzip der dreiseitigen Verhandlungen fand ebenfalls in sieben nationale Gesetze Eingang. Allerdings hat die Schwäche des gewerkschaftlichen Dachverbandes eine effektive Arbeit der dreiseitigen

Körperschaft verhindert.

Eine entsprechende Institution hat auch in Litauen ihre Arbeit aufgenommen; ihre Aufgabe besteht darin, jährlich ein Abkommen über wirtschaftliche, soziale und beschäftigungspolitische Frage auszuhandeln. Die Arbeit dieser Kommission beruht auf den Prinzipien der Gleichheit aller Mitglieder, der konsensuellen Entscheidung und dem empfehlenden Charakter ihrer Beschlüsse. Der Aufsichtsrat über die staatliche Sozialversicherung und das Arbeitsamt verfahren ebenfalls nach diesen Prinzipien. Im Unterschied zu seinen baltischen Nachbarstaaten muß Estland solche dreiseitigen Institutionen zur Entscheidungsfindung erst noch formal gründen, obwohl bereits regelmäßig dreiseitige Verhandlungen stattfinden.

In der russischen Föderation gibt es bereits seit einigen Jahren eine solche Institution. In einem Abkommen werden die Richtlinien der Lohnfindung und der Sozialversicherung formuliert. Beobachter kommen zu dem Schluß, daß dieses Abkommen aber kaum eine praktische Wirkung auf den russischen Arbeitsmarkt hat. Aufgrund der Vielzahl der Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände, die in diesem Gremium vertreten sind, ist eine realistische Aushandlung von Kompromissen ausgeschlossen; das Sekretariat dieser dreiseitigen Körperschaft hatte zudem Schwierigkeiten, einen eigenständigen Status zu entwickeln, seitdem es der Regierung untergeordnet wurde.

Weißrußland führte 1995 eine aus den drei Parteien zusammengesetzte Schiedsstelle ein, die der Beilegung von sozialen und beschäftigungspolitischen Konflikten dienen soll. In Tadschikistan gibt es auch ein Gemeinsames Abkommen, das im Jahr 1996 zwischen dem nationalen Verband der Klein- und Mittelbetriebe und dem Dachverband der Gewerkschaften geschlossen wurde; darin verpflichteten sich alle Parteien, die geltenden Gesetze zu respektieren. Zwar gibt es in Moldawien keinen Arbeitgeberverband, aber man gründete dort 1994 eine *Dreiseitige Republikanische Kommission*, an der sich die Regierung, die Gewerkschaften und die Treuhänder beteiligten. Bislang ist dieses Gremium kaum in Erscheinung getreten und beschränkte sich auf die Formulierung einer Nationalen Übereinkunft, die hauptsächlich Maßnahmen zur Sicherung der Lohnzahlung, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Regulation des Arbeitstages enthält. Kasachstan hatte ein jährliches Gemeinsames Abkommen zwischen den drei Parteien. Tatsächlich verhielt es sich aber so, daß das Arbeitsministerium den Entwurf erarbeitete und die Arbeitgeber und Gewerkschaften ihm zustimmten. Viel Zeit wurde darauf verwendet, um regionale und sektorale Übereinstimmungen bei den Entgelten zu erzielen. Auch in Armenien gibt es eine solche Übereinkunft, aber sie ist ausgesprochen formalistisch, weil es weder bei den Arbeitgebern noch bei den Gewerkschaften funktionierende Dachverbände gibt. In Kirgistan gibt es ebenfalls ein dreiseitiges Ar-

rangement, um die Verwaltung des Sozialfonds zu überwachen, der für die soziale Sicherung zuständig ist; seit 1996 waren daran eine Vielzahl von unterschiedlichen Vertretern aus Regierung, Gewerkschaften, Arbeitgebern und aus anderen Interessengruppen beteiligt. Für eine effektive Arbeit ist diese Körperschaft zu groß und zu formalistisch.

Unter den Ländern, die die dreiseitigen Institutionen ablehnen, befindet sich Rumänien, wo jedoch von Zeit zu Zeit entsprechende Gespräche stattfinden. Obwohl Georgien und Aserbaidschan die Konvention Nr.144 der ILO unterzeichnet haben, fehlen dort solche Verhandlungen, was zum Teil daran liegt, daß es keinen Arbeitgeberverband gibt.

Schließlich muß noch erwähnt werden, daß sich die dreiseitigen Verhandlungen auch langsam auf einer Zwischenebene ausbreiten, auf der die Gewerkschaften und das Management der Betriebe mit staatlichen Stellen über Subventionen, Kredite, Marktnischen, gesetzliche Privilegierungen oder um irgendwelche anderen speziellen Vorteile für besondere Wirtschaftszweige, Unternehmen oder Regionen verhandeln. Dies ist etwa bei den Privatisierungsverfahren in Polen der Fall (Konecki/Kulpinksa 1995), oder auch in Bulgarien. Bei diesen kollektiven Aushandlungsprozessen findet man häufig einen Nachhall der alten Strukturen; dies ist jedoch bei dem Versuch, den dreiseitigen Formen der Arbeitsmarktsteuerung die nötige Legitimation zu verschaffen, kaum hilfreich.

Auch wenn man von diesem letzteren Phänomen absieht, gibt es keinen Grund für die Annahme, daß sich die institutionalisierten Verhandlungen zu einem starken und funktionsfähigen System der Interessenvertretung entwickeln werden; die Aussichten sind tatsächlich schlecht. Zu häufig geht die Gründung der dreiseitigen Körperschaften auf Entscheidungen zurück, die an der Spitze der Hierarchie und unter dem Druck von Regierungsmitgliedern getroffen und die darüber hinaus durch die Attraktivität solcher Institutionen außerhalb Osteuropas angeregt wurden. Die finanzielle Unterstützung, die diese Region von der EU und anderen Organisationen erhalten hat, um den Aufbau von Institutionen des sozialen Dialogs zu fördern, hat den Entwicklungsprozeß eher in seinen bisherigen Bahnen belassen als ihn zu vereinfachen; Kritiker könnten einwenden, daß diese Zahlungen es den Sekretären wieder einmal ermöglichten, der sozialen Bewegung voranzuschreiten.

Es mutet ironisch an, daß gerade in jenen Ländern Institutionen des sozialen Dialogs gegründet wurden, in denen die grundlegenden Voraussetzungen dafür fehlen oder nur bruchstückhaft vorhanden sind. Unter solchen Umständen bestimmt üblicherweise die 'Form' den 'Inhalt': Den sogenannten 'Abkommen' oder 'Übereinkünften' ist eine Feierlichkeit im Stil und Inhalt eigen, die jedoch verhindert, daß sie unter den Bedingungen des betreffenden Landes jemals eine Grundlage für arbeitsfähige Institutionen abge-

ben werden.

6. Tarifverträge – im Vorbeigehen?

Wie steht es um diese wesentliche Grundlage der industriellen Beziehungen? Wie in vielen anderen Teilen der Welt so zeigt auch in Osteuropa der Trend in Richtung einer weiteren *Dezentralisierung*; Verhandlungen auf Ebene der Betriebe und Unternehmen breiten sich in vielen Ländern aus. Häufig findet man ein zweistufiges Verfahren, in dem auf Landesebene Rahmenverträge abgeschlossen werden, in denen die Mindeststandards und allgemeine Entwicklungslinien festgelegt werden. Mit etwas Nachsicht könnte man die Verhältnisse in Rußland auf diese Weise beschreiben; in dreiseitigen Verhandlungen auf der föderalen Ebene werden allgemeine Richtlinien der Lohnentwicklung und der sozialen Sicherung beschlossen, während die Unternehmensleitungen mit den Gewerkschaften jährliche, seltener zweijährliche Abkommen über die tatsächlichen Löhne, die Arbeitsbedingungen und andere Fragen aushandeln (Standing 1996, Kap. 7).

In Kroatien werden die Tarifverträge auf sektoraler Ebene und für die einzelnen Unternehmen abgeschlossen. Die slowakische und die tschechische Republik haben diese beiden Formen 1991 in ihrem Gesetz über die Tarifverhandlungen geregelt. Die Regierung hält sich aus den Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften heraus, obgleich sie durch Entscheidungen im dreiseitig besetzten Wirtschaftsrat in diese Auseinandersetzungen involviert werden kann. In den Verträgen, die auf der unteren Ebene abgeschlossen werden, z.B. auf der Unternehmensebene, dürfen die Arbeiter nicht schlechter gestellt werden als in den Verträgen, die auf höherer Ebene, etwa in den Industriezweigen, vereinbart wurden. Außerdem kann das Arbeitsministerium den Kollektivvertrag für allgemeingültig erklären, so daß auch zunächst nicht davon erfaßte Arbeitsverhältnisse unter die Vereinbarung fallen.

Obgleich die ökonomische Situation zerrüttet ist, die Massenarbeitslosigkeit steigt und die Reallöhne fallen, ist die Streikhäufigkeit geringer als man erwarten würde. In Bulgarien gab es 1995 gerade 15 Streiks und 1996 noch 13, doch die Zahl der am Streik beteiligten Arbeiter war sehr hoch. Aus Lettland werden für das Jahr 1996 nur sieben Streiks berichtet, die weder eine hohe Beteiligung aufwiesen noch längere Zeit dauerten. Ganz ähnlich war die Situation in Estland. Im Unterschied dazu gab es in Rußland, in der Ukraine und Georgien sowie in anderen Ländern der ehemaligen Sowjetunion zahlreiche Streiks, die von den Arbeitern im Kohlebergbau angeführt wurden; ähnlich war die Situation auch in Rumänien.

Dies vermittelt eine gewisse Vorstellung von den Unterschieden, die in den

osteuropäischen Ländern bestehen; einigen Ländern gelingt es, die Arbeitskonflikte zu regeln, während in anderen Ländern legitimierte Institutionen fehlen, die für kollektive Verhandlungen benötigt werden. Wenn die Streikaktivitäten vergleichsweise gering sind, so kann darin ein Mangel an finanziellen Mitteln zum Ausdruck kommen, die benötigt werden, um einen Streik durchzustehen. Die Gründe können aber auch in unzureichenden organisatorischen Fähigkeiten, in der fehlenden Legitimation der Gewerkschaften bei den unzufriedenen Arbeitern oder in einer weitverbreiteten und lähmenden Resignation bestehen.

7. Unternehmensführung und Mitbestimmung: Neue Einflußmöglichkeiten der Arbeiter?

Die Regierungen in Osteuropa haben – absichtsvoll oder nicht – durch die Wahl ihrer Verfahren zur Privatisierung der Betriebe auch neue Formen der *Unternehmensführung* hervorgebracht. Die Privatisierung durch *vouchers*, durch Berechtigungsscheine also, wie sie in der tschechischen Republik, in Rußland und Polen durchgeführt wurde, hat die Chancen einer breiten Teilhabe am Aktienbesitz vergrößert, obgleich die Wirklichkeit oft völlig anders aussieht. Der Kauf des Unternehmens durch das Management hat kleinen Gruppen plötzlich den Status von Kapitaleigentümern gegeben, aber in einigen Fällen ist auch das potentielle Gewicht der Arbeiter größer geworden.

Die Mitbestimmung seitens der Arbeiter wird nicht einfach zu erreichen sein, aber auch hier sind Ausweitungen möglich. Die Privatisierung der Betriebe durch 'Liquidation' bietet dafür zwar nicht immer die besten Voraussetzungen, in Polen hat aber das Ministerium für Privatisierung bei der Verwandlung der Betriebe in Aktiengesellschaften häufig neue Aufsichtsräte berufen, die zu einem Drittel von den Arbeitern gewählt wurden (Mason 1995). Zwar sind die möglichen Rückschläge bei diesen Prozessen bekannt, dennoch sind die neuen Entwicklungsmöglichkeiten im System der Unternehmensführung, die an vielen einzelnen Fällen erkennbar wird, eines der interessantesten Merkmale der Transformation.

Ähnliche Veränderungen sind in Ländern eingeleitet worden, die bislang wenig untersucht worden sind. Selbst Aserbaidshan hat Arbeitnehmerräte per Gesetz zu einem Bestandteil der Unternehmensleitung in jedem Industriebetrieb gemacht. Obgleich diese Räte keinen großen Einfluß auf die Entscheidungen des Managements ausüben, so können sie doch Möglichkeiten für eine weitere Entwicklung der Mitbestimmung beinhalten. In Kroatien enthält das Arbeitsgesetz von 1996 ebenfalls solche Mitbestimmungsrechte der Arbeiter in den Aufsichtsräten der Unternehmen.

Obwohl die *Nomenklatura* in Rußland auf undurchsichtigen Wegen die

Kontrolle über viele Unternehmen gewonnen hat, haben die verschiedenen Arten der Privatisierung dennoch Raum für Mischformen der Unternehmensführung gelassen. Solche neuen Formen könnten auf dem Aktienbesitz der Arbeiter beruhen, so daß Beschäftigte zusammen mit unternehmensfremden Aktienbesitzern in der Lage sind, verantwortlichere Formen des Managements und des Eigentums zu entwickeln. Bisher waren die Aussichten für ein günstiges Ereignis eher gering, aber in diesem großen und heterogenen Land finden viele interessante Experimente statt, die manchmal von einem neuen, innovativen Management eingeleitet werden, in anderen Fällen auf die Initiative der lokalen dreiseitigen Verhandlungsrunden zurückgehen und in wieder anderen Fällen einer Gewerkschaft zu verdanken sind, die einen bedeutenden Anteil der Unternehmensaktien gekauft hat. In der tschechischen Republik können die Arbeiter ihre Vertreter in den Aufsichtsrat der Aktiengesellschaften wählen, aber diese Möglichkeit der Interessenvertretung wurde durch das Wahlverfahren offenbar stark eingeschränkt, das den Aktienbesitzern und Managern eine wirksame Kontrolle gestattet. Um die Interessenvertretung der Arbeiter in den Unternehmen zu stärken, wäre eine echte finanzielle Beteiligung daran notwendig, aber die Erfahrungen in der tschechischen Republik, in Ungarn und in Polen haben gezeigt, daß auch dies nur einen beschränkten Erfolg bringt (Chilosi et al. 1995, Kalinova 1995, Laky 1995).

Betriebsräte bestehen in einigen Teilen Osteuropas ebenfalls fort wie beispielsweise in Ungarn. Wichtige und noch offene Fragen bestehen darin, ob die Reform der betrieblichen Mitbestimmung und die wachsenden Unterschiede in den Strukturen der Unternehmensführung die Interessenvertretung der Arbeiter in den Unternehmen stärken wird, ob sie die Polarisierung zwischen *insidern* und *outsidern* vorantreiben wird oder ob der Einfluß der Arbeiter sich in einem Trend zu dezentralisierten Lohnfindungssystemen und der Individualisierung der Arbeitsverträge auflösen wird.

8. Der Mindestlohn

Schließlich sollte noch hervorgehoben werden, daß der gesetzliche Mindestlohn einen vollständigen Bedeutungswandel erfahren hat; ursprünglich hatte er eine Schutzfunktion für die Arbeiter, die für die Arbeitsmärkte in Osteuropa sehr viel wichtiger war als im Westen. Der Mindestlohnsatz bildete üblicherweise die Basis der gesamten Lohnhierarchie und die Tarifordnung wurde als ein leidlich festes System von Lohndifferenzialen angesehen. Obwohl die Lohnspreizung stets größer war, als im allgemeinen angenommen wurde, lag der gesetzliche Mindestlohn sehr nahe beim Durchschnittslohn. Das ist heute nicht mehr der Fall.

In den 90er Jahren wandelte sich der Mindestlohn von einem Mittel der sozialen Sicherung in eines, das systematisch Verarmung erzeugt. Dabei muß berücksichtigt werden, daß dieser Lohnsatz das Niveau vieler sozialstaatlicher Leistungen bestimmt (Standing/Vaughan-Whitehead 1995). Neben anderen Institutionen haben die Weltbank und der IWF versucht, die osteuropäischen Regierungen von der Notwendigkeit niedriger Mindestlöhne zu überzeugen, um die Staatsausgaben und das Budgetdefizit des Staates zu senken und um die Inflation zu bremsen.

Das führte zu einigen absurden Konsequenzen. In der ersten Hälfte des Jahres 1997 betrug der Mindestlohn in Aserbaidschan etwa 2,2% des amtlich festgelegten Subsistenzeinkommens und 6,1% des Durchschnittseinkommens. In Georgien lag der Mindestlohn zwar bei 39% des durchschnittlichen Lohns, der im öffentlichen Sektor gezahlt wurde, aber das war gerade einmal 10% dessen, was als niedrigstes Subsistenzeinkommen für einen erwachsenen Mann veranschlagt wurde. In Kroatien betrug der gesetzliche Mindestlohn etwa 51% des Durchschnittslohns im Jahre 1996 und in der slowakischen Republik lag er 1995 bei 34,5% des Durchschnittslohns, etwa 95% des Subsistenzeinkommens für eine einzelne Person. In der tschechischen Republik wurde die Gesetzgebung zum Mindestlohn reformiert; heute ist er von den familiären Lebensumständen abhängig. 1996 lag er bei 94% des offiziellen Existenzminimums eines Einpersonenhaushalts, bei einem Haushalt mit zwei Erwachsenen, die beide den Mindestlohn erhalten, und zwei kleinen Kindern, decken die Mindestlöhne 63% des Existenzminimums. In Estland lag er 1996 bei 23% des Durchschnittslohns, in Lettland bei etwa 37% des durchschnittlichen Bruttolohns und in Rußland bei 10% des offiziell festgelegten, aber völlig unzureichenden Existenzminimums. Bulgarien war einem starken äußeren Druck ausgesetzt, den Mindestlohnsatz niedrig zu halten, um die Staatsausgaben zu senken, so daß er von 1990 bis 1995 von 43,7% auf 33,3% des Durchschnittslohns sank.

Insgesamt betrachtet ist der gesetzliche Mindestlohn schon lange kein Mittel mehr, um diejenigen zu schützen, die sich in den Niedriglohnsegmenten des Arbeitsmarktes bewegen, und es gibt keine Aussicht, daß sich dies ändern wird. Angesichts der außerordentlichen Verbreitung der Armut und der sozialen Ungleichheit in dieser Region sowie einer Massenarbeitslosigkeit, die zu einem langfristigen Problem der Arbeitsmärkte geworden ist, müssen andere Mittel gefunden werden, um durch Einkommensumverteilung die soziale Gerechtigkeit zu fördern. Solange dies nicht geschieht, werden die Gewerkschaften oder andere regulierende Institutionen nicht die allgemeine und öffentliche Anerkennung und Unterstützung erhalten, von der ihre Arbeit abhängt.

9. Abschließende Bemerkungen

Wenn man mit einiger Berechtigung von einer gemeinsamen Gefahr in allen osteuropäischen Ländern sprechen kann, dann liegt sie sicherlich darin, daß mit der Abkehr von der – ohnehin illusorischen – allumfassenden gesetzlichen Regelung der Arbeitsbeziehungen durch den Staat, in der die Interessenvertretung nicht berücksichtigt wurde, nun eine Hinwendung zu unzureichenden, formalen Gesetzeswerken erfolgt, in denen die Vertretung der Interessen von Arbeitern und Unternehmern wiederum nicht geregelt und kaum berücksichtigt wird. Die zahlreichen neuen Gesetze und Verordnungen sollen zwar mit einem kapitalistischen Wirtschaftssystem vereinbar sein, das auf dezentralisierten Verhandlungen und vertraglich geregelten Beschäftigungsverhältnissen beruht, aber in vielen Fällen werden die Gesetze nicht in Kraft gesetzt oder sie werden straflos umgangen.

Für die Gewerkschaften, die eine wichtige soziale Funktion ausüben wollen, ist die Lage entmutigend. Sie müssen unter ihren Mitgliedern, in der Öffentlichkeit, innerhalb des politischen Systems und bei den Arbeitern eine allgemeine Anerkennung als legitime Interessenvertretungen gewinnen. Die Gewerkschaftsbewegung muß den allgemeinen Mitgliederrückgang umkehren, das tatsächliche Engagement ihrer Mitglieder erhöhen und den Prozeß der Fragmentierung, der sich seit den frühen 90er Jahren zeigt, aufhalten und umkehren. Schließlich müssen die Gewerkschaften Wege finden, um diejenigen anzusprechen und zu repräsentieren, die sich an den Rändern der Arbeitsmärkte befinden, die zunehmend informeller und flexibler werden. In einem gewissen Sinne müssen die neuen Gewerkschaften sich anders entwickeln als die traditionellen Industriegewerkschaften in Westeuropa, was etwas paradox anmuten mag, weil letztere ihnen immer als Vorbild präsentiert werden.

Die große Herausforderung für die Organisationen der Unternehmer besteht darin, daß sie professionell werden müssen. Wenn der soziale Dialog unterbleibt, dann bringt der Lobbyismus von machtvollen Gruppen oder Personen die schlimmsten Auswüchse bei der Durchsetzung von Interessen hervor: Absprachen, Korruption und Opportunismus treten an die Stelle einer offenen Auseinandersetzung über Interessen. Die Funktionsfähigkeit einer regulierten Marktwirtschaft, in der die Effizienz und die Gleichheit mit derselben Energie verfolgt werden, erfordert legitimierte Institutionen, welche die Forderungen und Ziele einer allgemein anerkannten Unternehmerschaft artikulieren. Um dies zu erreichen, müssen auch die Arbeitgebervereinigungen den Trend zur Fragmentierung umkehren, sie müssen die privaten und die öffentlichen Arbeitgeber deutlicher vertreten und sie müssen professioneller in der Ausführung ihrer Dienstleistungen für ihre Mitglieder – und für die Gesellschaft – werden.

Für die Regierungen wird die größte Herausforderung in den kommenden Jahren unter anderem darin bestehen, bessere Wege zur Regulierung des Arbeitsmarktes zu finden, um den Trend zur weiteren Informalisierung der Ökonomie und zur Ausdehnung der Schattenwirtschaft umzukehren. Werden die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände ihre entscheidende Rolle erst einmal ausfüllen können, dann wird das Problem darin bestehen, institutionelle Formen zu finden, in denen die Interessen derjenigen vertreten werden, die an den unsicheren Rändern der Arbeitsmärkte stehen. Genau das wird sich auch, wenn man längere Zeiträume betrachtet, als eine der schwierigsten Aufgaben für das gesamte Europa erweisen.

Aus dem Englischen übersetzt von Klaus Schabacker

Literatur

- Aro, P., Grunewald, B. (1995): Who and what are employers in Central and Eastern Europe? *Transfer* 1 (3) July: 387-92.
- Bulgarian National Employment Service (1996): *Annual report: Labour market in 1995*. Sofia.
- Chilosi, A.; Krajewska, A.; Kwiatkowski, E. (1995): Poland: From traditional to new forms of financial participation, in: Vaughan-Whitehead, pp.167-82.
- Clarke, S.; Fairbrother, P. (1994): Post-communism and the emergence of industrial relations in the workplace, in: Hyman/Ferner, pp.386-97.
- Héthy, L. (1994): Tripartism in Eastern Europe, in: Hyman/Ferner, pp.312-36.
- Hyman, R., Ferner, A. (eds) (1994): *New frontiers in European industrial relations*, Oxford: Blackwell.
- ILO-CEET (ILO – Central and Eastern European Team) (1994): *The Bulgarian challenge: Reforming labour market and social policy*. Budapest: ILO.
- ILO-CEET (ILO – Central and Eastern European Team) (1995): *The Ukrainian challenge: Reforming labour and social policy*. Budapest: Central European University Press.
- Kalinova, L. (1995): The Czech Republic and Slovakia: Share-ownership – An opportunity open to all, in: Vaughan-Whitehead, pp. 183-98.
- Konecki, K.; Kulpinska, J. (1995): Enterprise transformation and the redefinition of organisational values in Poland, in: E. Dittrich, G. Schidt und R. Whitley (eds), *Institutional legacies and industrial transformation in Europe*, pp. 234-54. London: Sage.
- Laky, T. (1995): Hungary: Share-ownership – A new option for workers, in: Vaughan-Whitehead, pp. 199-220.
- Mason, R. (1995): Industrial relations in an unstable environment: The case of Central and Eastern Europe, in: *European Journal of Industrial Relations*, 1 (3):pp.341-67.
- Sewerynski, M. (1995): Trade unions in the post-Communist countries: Regulation, problems and prospects, in: *Comparative Labour Law Journal*, 16 (2), pp. 177-230.
- Standing, G. (ed) (1991): *In search of flexibility: The new Sowjet labour market*. Geneva: ILO.
- Standing, G. (1996): *Russian Unemployment and enterprise restructuring: Reviving dead souls*. Basingstoke: Macmillan.
- Standing, G.; Vaughan-Whitehead, D. (eds) (1995): *Minimum wages in Central and Eastern Europe: From protection to destitution*. Budapest/London: Central European University Press.
- Tapiola, K. (1995): Trade Union development in the CEECs', in: *Transfer* 1 (3): pp. 360-77.
- Thirkell, J.; Scase, R.; Vickerstaff, S. (eds) (1995): *Labour relations and political change in Eastern Europe: A comparative perspective*. London: UCL Press.
- Vaughan-Whitehead, D. (ed) (1995): *Workers' financial participation: East-West experiences*, Geneva: ILO.