

Wo stehen die Gewerkschaften in Osteuropa heute? Eine Zwischenbilanz nach der EU-Erweiterung

von Heribert Kohl

Die Transformation der vormals sozialistischen Länder Mittelosteuropas bedeutete für die Gewerkschaften eine gewaltige Herausforderung. Ihre vorherige Funktion als Massenorganisation mit klar umrissenem Auftrag seitens des Staates entfiel schlagartig 1989/90. Marktwirtschaft, Konkurrenz, Privatisierung, Firmenneugründungen und Personalabbau bestimmten die erste Phase der Umstrukturierung in den 90er Jahren. Sie war verknüpft mit der Notwendigkeit des sozialen Dialogs mit Regierungen und Arbeitgebern zur Neubestimmung von Arbeitsbedingungen und Entgelt. Hinzu kam im Vorfeld des EU-Beitritts der Zwang zur Übernahme des Gemeinschaftsrechts (»acquis communautaire«) und zur Integration in transnationale Zusammenhänge. Dieser doppelte Modernisierungsdruck verlangte von den Arbeitnehmerorganisationen ein Höchstmaß an Anpassungs- und Innovationsfähigkeit. In kürzester Zeit mussten sie neue Strukturen der industriellen Beziehungen aufbauen, für die in Westeuropa Jahrzehnte zur Verfügung gestanden hatten.

1. Die Gewerkschaften mussten sich nach der Wende neu erfinden

Es wäre ein Irrtum anzunehmen, die Gewerkschaften in Mittelosteuropa (MOE)¹ stünden heute – nach erfolgter Transformation und EU-Integration – alle an der gleichen Stelle. Zwar verbindet sie eine vergleichbare Geschichte ihrer jüngsten Vergangenheit. Aber sie sind mit ihrer Bewältigung und der Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen durchaus unterschiedlich vorgegangen. Die von ihnen in der Transformationsphase nach 1989/90 sowie dem EU-Beitritt 2004/2007 verlangte Anpassungs- und Innovationsfähigkeit waren enorm und ohne historisches Beispiel. Insofern sind unterschiedliche Resultate – auch unabhängig von der früheren Blockzugehörigkeit (Sowjetunion, Warschauer Pakt oder blockfreie Staaten) – geradezu zu erwarten.

Die größte Herausforderung war für die Gewerkschaften ein nahezu kompletter Paradigmenwechsel: von der Zwangskorporation zur freiwilligen Vereinigung der Arbeitnehmer. Früher waren sie Erfüllungsgelhilfe innerhalb eines Unternehmens im „realen Sozialismus“, konzentrierten sich auf das Management sozialer Belange jenseits der unmittelbaren Betriebs-sphäre (Urlaubs-, Wohnungsfragen etc.), waren in die vom Staat dominierte Lohnfindung nur beratend und diese legitimierend eingebunden und hatten bei gleichzeitig garantierter Vollbeschäftigung keine Verantwortung für die Arbeitsplatzsicherung.

Ihre Herausforderungen änderten sich nach dem Übergang zum marktwirtschaftlichen System vollständig: Sie waren nun mit einem profitorientierten Management konfrontiert, das sich seinerseits in eigenen Arbeitgeberverbänden zusammenschloss,

¹ Bei den MOE-Ländern handelt es sich im Folgenden um die EU-Beitrittsländer 2004 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Tschechien) sowie 2007 (Bulgarien und Rumänien).

und mussten Kollektivverhandlungen und Arbeitskämpfe führen – und dies ohne die notwendigen Vorerfahrungen. Hinzu kam die Autonomie gegenüber dem Staat und die nun verlangte eigenständige und durchsetzungsorientierte Rolle in nationalen tripartiten Gremien, in denen wesentliche Rahmenbedingungen (wie vor allem ein neues Arbeitsrecht und die Mindestlöhne) festgelegt werden. Neu war auch die Erfahrung eines massiven Personalabbaus.

Erschwerend kam hinzu, dass in der Hälfte der zehn neuen osteuropäischen EU-Mitgliedsländer parallel zur wirtschaftlichen Umstrukturierung erst ein souveräner Nationalstaat zu kreieren war, d.h. eine funktionierende staatliche Administration und Gesetzgebung erst ab Anfang der 90er Jahre in Gang gesetzt werden konnte (in den baltischen Staaten, der Slowakischen Republik sowie Slowenien).

Dennoch: Das Ergebnis der Restrukturierung und der Innovationsfähigkeit der Gewerkschaften in den einzelnen Ländern – bei der betrieblichen Interessenvertretung, in der Tariflandschaft sowie im nationalen Kontext – ist insgesamt beeindruckend. Die Vielfalt der neuen Organisationen sowie die Strukturunterschiede der nationalen Konföderationen jedoch nicht minder (vgl. Anhang 2).

2. Neue Strukturen der Gewerkschaften und der Arbeitsbeziehungen

Wo die einzelnen nationalen Gewerkschaftsbünde heute stehen, wurde mehr oder weniger durch den Vor- und Ablauf der nationalen Systemtransformation bedingt. Schlaglichtartig lässt sich dies am Beispiel dreier Länder wie auch im Vergleich mit den übrigen neuen EU-Mitgliedsländern illustrieren.

• Beispiel Polen: politisierter Pluralismus

Polen war das erste vormals sozialistische Land, in dem sich bereits in einer frühen Phase zu Beginn der 1980er Jahre das Ende des bestehenden totalitären Systems durch einen gewerkschaftlichen Neuaufbruch in Form einer massenhaften Streikbewegung abzeich-

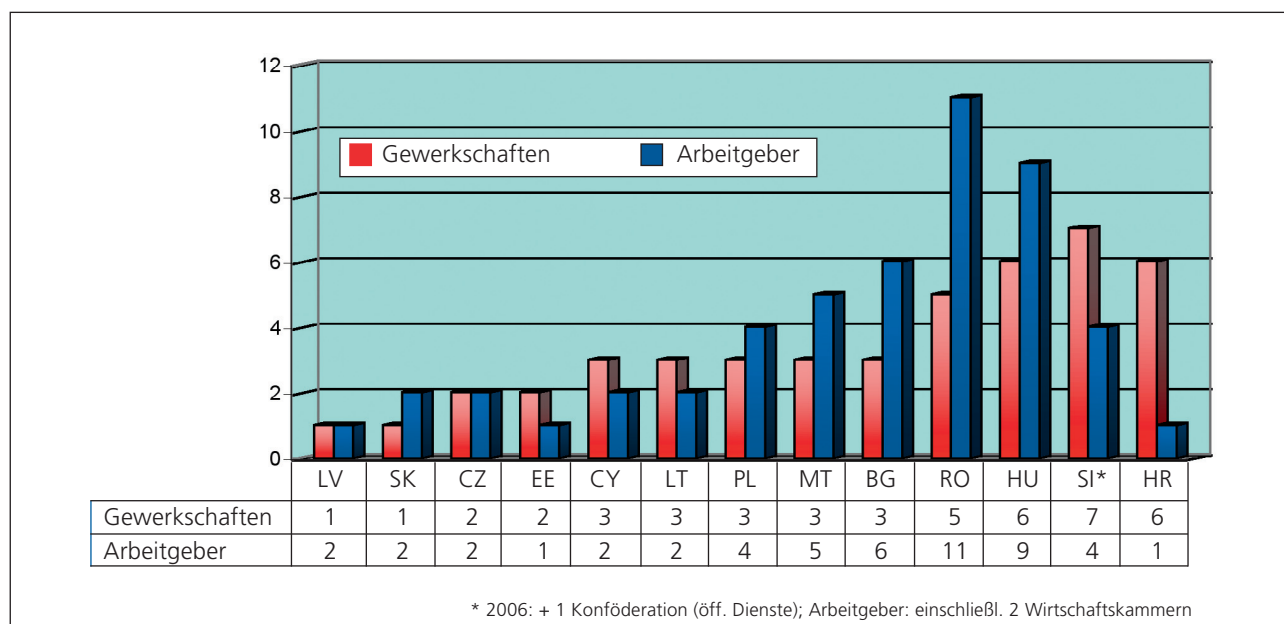
nete. Die neugegründete alternative Gewerkschaft *Solidarność* fand in einem derartigen Maß Zulauf, dass der vormalige Monopolverband CRZZ (Zentralrat der Gewerkschaften) mit der Ausrufung des Kriegsrechts Ende 1981 zusammen mit der neuen Organisation aufgelöst und deren Eigentum vom Staat konfisziert wurde.

1984 bildete sich aus einer Vielzahl (rd. 100) neu zugelassener Branchenorganisationen die bis heute als größte Konföderation bestehende OPZZ (Allpolnische Gewerkschaftsallianz), der das Gewerkschaftsvermögen der beiden vorher bestehenden Dachverbände übertragen wurde. 1989 formierte sich die NSZZ *Solidarność* neu und stellte nach den ersten freien Wahlen im gleichen Jahr auch die Regierung. Eine enge parteipolitische Anlehnung und damit Polarisierung kennzeichnete in der Folgezeit die beiden großen Konföderationen. Die Folge war eine weitere Zersplitterung der Gewerkschaftslandschaft durch Gründung einer dritten, parteipolitisch bewusst neutralen Kraft, des Forums der Gewerkschaften (FZZ), wie auch einer weiteren Vielzahl autonomer, d.h. keiner Zentrale zugeordneter Branchen- und Betriebsgewerkschaften. Trotz des Rückzugs aus der Politik nach 2000 und verstärkter Rückbesinnung auf die ureigenen Aufgaben hat die polnische Gewerkschaftsbewegung heute insgesamt an Einfluss und Bedeutung verloren.

• Beispiel Ungarn: kooperativer Pluralismus

Auch in Ungarn setzte der organisatorische Wandel der Gewerkschaften relativ früh Ende der 80er Jahre ein. Es entstanden ebenfalls eine Vielzahl von Dachverbänden (6 nationale Konföderationen). Allerdings kooperierten die neuen Bünde – am deutlichsten auf der nationalen Ebene im tripartiten Rat für Interessenausgleich – von Anfang an und waren eine treibende Kraft der Umgestaltung. Auch waren sie die ersten, die – u.a. zur Vermeidung einer unfairen und verzögerten Verteilung des Gewerkschaftseigentums – durch die Etablierung gewählter Betriebsräte (1992) ihre organisatorische Rolle im Unternehmen zu festigen vermochten. Dennoch konnte dies anhaltende Mitgliederverluste nicht aufhalten.

Abb. 1: **Organisatorische Vielfalt: Anzahl der Gewerkschafts- und Arbeitgeber-Verbände auf nationaler Ebene**



• **Beispiel Slowenien: innovativer Pluralismus**

Eine bis in die jüngste Zeit kaum gebremste organisatorische Vielfalt ist kennzeichnend für Slowenien. Sie erfolgte in zwei Wellen nach 1990 und erneut nach 2000 – mit jetzt sieben Dachverbänden. Die hier andere Tradition der Selbstverwaltung hat allerdings geholfen, die gewerkschaftliche Erosion mittlerweile aufzuhalten (Abb. 2a). In der relativ kleinen und bereits im früheren Jugoslawien mit seiner „sozialistischen Marktwirtschaft“ prosperierenden Republik

gelang es, eine starke gewerkschaftliche Präsenz auch im Unternehmen, verstärkt durch Einführung von Betriebsräten 1993, zu erhalten – ausgenommen Kleinbetriebe. Wesentliche Innovation war hier das neue Instrument der sektoralen Lohnfindung, verbunden mit einer kompletten Tarifbindung aller Beschäftigten. Ein wesentliches weiteres Merkmal sind die vielfach vernetzten tripartiten Strukturen auf der staatlichen wie auch sozialpolitischen Ebene.

Abb. 2a: **Organisationsgrad von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden**
(in % aller beschäftigten Arbeitnehmer – Arbeitgeber nur Privatwirtschaft)

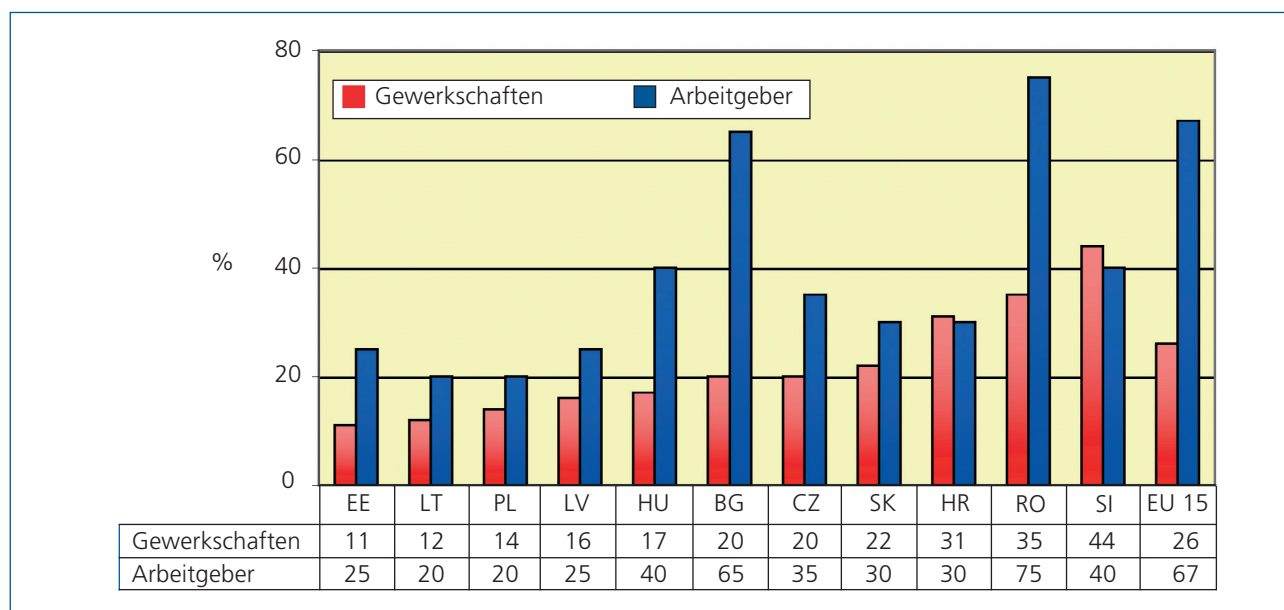
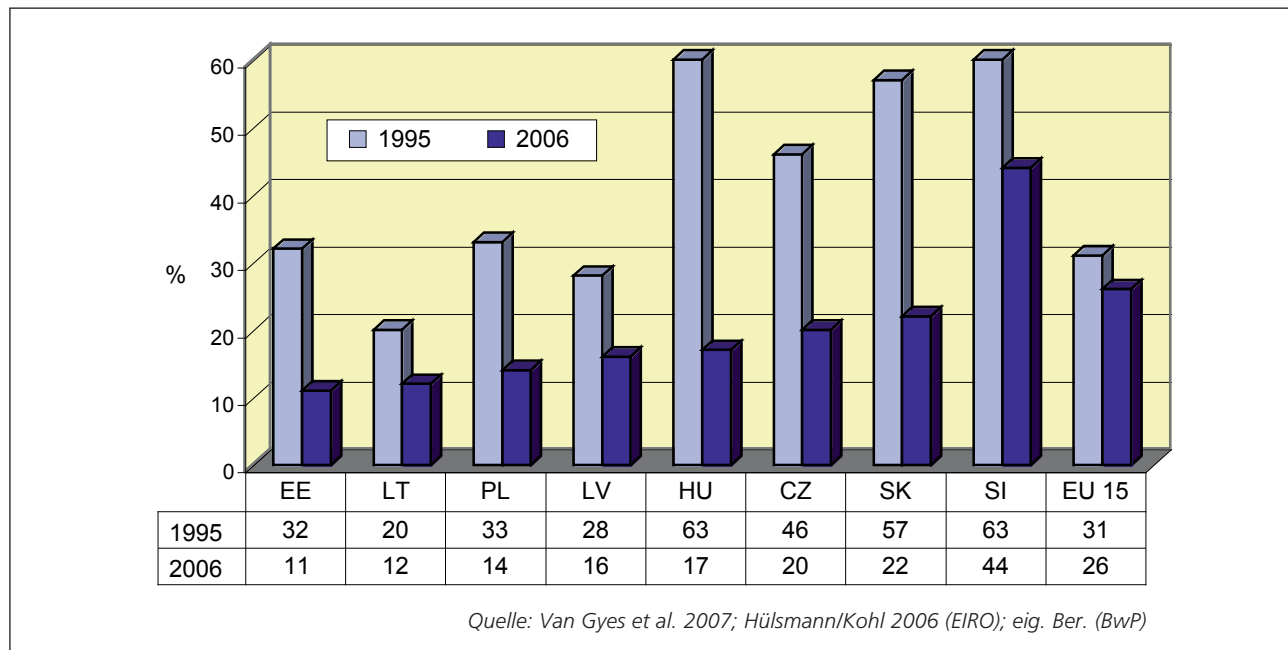


Abb. 2b: **Mitgliederverluste der Gewerkschaften: Organisationsgrad 1995 und 2006**

Anderen Ländern – wie Tschechien, der Slowakei sowie Lettland – ist es umgekehrt gelungen, durch rasche und teilweise gründliche organisatorische Neuausrichtung den zwischengewerkschaftlichen Pluralismus weitgehend zu vermeiden (s. Abb. 1). Dies trug auf der anderen Seite aber auch nicht dazu bei, ihre Innovations- und schließlich auch Schlagkraft entsprechend zu verstärken. Die überkommenen Strukturen der Interessenvertretung (im Betrieb, in der Entgeltpolitik – s.u.) wurden weniger fundamental angepasst. Das Ausbleiben gewerkschaftlicher Erfolge (bei der Beschäftigungssicherung, den Arbeitsstandards, den Lohnfindungsprozessen und beim staatlichen Mindestlohn) haben den bis heute anhaltenden Mitgliederrückgang nicht aufhalten können (s. Abb. 2b).

Im Vergleich mit westeuropäischen Gewerkschaftsbündeln lassen sich konstitutive Unterscheidungsmerkmale zwischen den Konföderationen aufzeigen. Zwar scheint auch in Westeuropa der Trend eines abnehmenden Organisationsgrades (mit Ausnahme der skandinavischen Länder) – wenn auch in weit weniger dramatischem Umfang – seit Mitte der siebziger Jahre ungebrochen. Dies beeinträchtigte aber bislang nicht grundlegend die Aufrechterhaltung bestimmter Mindeststandards im Arbeitsleben, nicht zuletzt dank eingespielter Strukturen des bilateralen sozialen Dialogs und flankierender staatlicher Regu-

larieren. In der alten EU 15 (bis 2004) gilt dies sowohl für das nationale kollektive Arbeitsrecht wie auch die Mindeststandards im Rahmen der einschlägigen EU-Richtlinien.

Die in der Transformationsphase entwickelten neuen Strukturen der Arbeitsbeziehungen in MOE sind durch folgende Charakteristika geprägt:

- Der **Staat** spielt nach wie vor die dominierende Rolle bei der Fixierung der durch das jeweilige Mindestlohniveau beeinflussten Entlohnungssysteme. Das gleiche gilt für die weiteren Arbeitsbedingungen, wenn auch mit neuerdings abnehmender Tendenz. Liberalisierung und staatliche Deregulierung nach dem EU-Beitritt verschaffen den Sozialpartnern heute mehr bilaterale Gestaltungsfreiheit. Gleichwohl bleibt der Staat in allen Ländern der entscheidende Akteur der tripartiten Wirtschafts- und Sozialräte mit ihren weitgehenden Regulierungskompetenzen der Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Die **Tarifpolitik** ist – mit wenigen Ausnahmen – geprägt durch das komplette Fehlen oder zumindest gravierende Defizite der sektoralen Verhandlungsebene (d.h. der Flächentarifverträge). Unternehmenstarifverträge herrschen weitgehend vor, gepaart mit einer niedrigen Konfliktbereitschaft und

-fähigkeit als Folge einer z.T. äußerst restriktiven Streikgesetzgebung. Außerhalb der staatlichen Sphäre finden Arbeitskämpfe derzeit – wenn überhaupt – allenfalls auf Unternehmensebene statt. Zugleich ist das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung von Kollektivverträgen, das in Westeuropa eine niedrige Gewerkschaftsmitgliedschaft und geringe sektorale Tarifbindung entscheidend zu kompensieren vermag, in Mittelosteuropa unterentwickelt bzw. weitgehend nichtexistent.

- Die **Unternehmenslandschaft** hat sich generell in Richtung der Entstehung einer Vielzahl kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU) gewandelt. Kleinbetriebliche Strukturen haben die früher beherrschenden Unternehmenseinheiten und Kombinate abgelöst, vermehrt durch die vielfältigen Neugründungen zahlreicher Dienstleister. In diesen neuen Strukturen ist die gewerkschaftliche Präsenz nicht nur fragmentiert, sondern ebenfalls – mit Ausnahme der größeren, früher staatlichen Unternehmenseinheiten – überwiegend nicht vorhanden. Durch die Vielzahl „gewerkschaftsfreier“ Betriebe (in einer Größenordnung von bis zu 80% aller) und teilweise auch Sektoren (in denen komplementär auch keine Arbeitgeberverbände existieren) fehlen nicht nur die wesentlichen Voraussetzungen für Tarifverhandlungen und bilaterale Lohnregelungen. Darüber hinaus entfällt auch die erforderliche Beteiligung der Beschäftigten im Sinne der EU-Richtlinie über „Mindeststandards der Information und Konsultation der Mitarbeiter“ von 2002. Betriebsräte als institutionelle Interessenvertretung zum Ausgleich dieser Defizite sind großenteils (noch) nicht vorhanden. Dies nicht zuletzt wegen des hinhaltenden Widerstands der hier eine ungewollte Konkurrenz befürchtenden nationalen Gewerkschaften – ungeachtet der potenziellen Vorzüge dieser Institution für die eigene Organisationstätigkeit. Die Umsetzung der EU-Richtlinien 1994 (zu Euro-Betriebsräten) sowie 2002 verspricht prinzipiell mittel- und langfristige positive Veränderungen.

Infolge dieser Strukturmerkmale lässt sich für die osteuropäischen Gewerkschaften und ihre Arbeitsbeziehungen ein durch Historie und aktuelle Praxis

geprägtes regionales Profil skizzieren – im Unterschied jeweils zum kontinentaleuropäischen, skandinavischen, romanischen und selbst auch angelsächsischen Typus der industriellen Beziehungen, der dem osteuropäischen in manchen Punkten relativ nahe kommt. Es liegt also nahe, im Vergleich mit den in der EU ansonsten dominierenden Typologien ein eigenes „transformationsgesellschaftliches MOE-Arbeitsbeziehungsmodell“ zu erkennen (Kohl/Platzer 2004, S. 281). Gleichwohl zeigen sich heute, selbst bei vergleichbarer Ausgangslage, unterschiedliche Ergebnisse des sozialen Dialogs und der gewerkschaftlichen Organisationstätigkeit. Diese Unterschiede der Strukturen und der Aufstellung der Verbände (*capacity building*), der Resultate ihrer Verteilungs- und weiteren Interessenvertretungspolitik sowie die sich daraus im einzelnen ergebenden Herausforderungen im globalen und EU-Kontext sind im Folgenden darzustellen.

3. Gewerkschaften heute: Potenziale und Aktionsfelder

3.1. Organisationsreformen

Für jedes osteuropäische Land bildeten sich während der Transformation eigene Formen der neuen Gewerkschaften heraus. Überall finden sich neugebildete Assoziationen sowie auch Neugründungen nach vorheriger Auflösung der früheren monolithischen Gewerkschaftsorganisationen (s. Anh. 2). Unterschiede zeigen sich jedoch im Grad der Umstrukturierung sowie der Nutzung der neuen Vereinigungsfreiheit. In einem kleineren Teil der Länder – vor allem in jenen, in denen die vormals staatlich kontrollierten Arbeitnehmerorganisationen treibende Kraft der Umgestaltung an sog. „Runden Tischen“ der Reformkräfte waren – wie etwa in Tschechien oder der Slowakei –, gelang ein grundlegender, auf Entideologisierung und Austausch der Führungsmannschaften angelegter Neuanfang. Wo der Umschwung sehr früh durch Bildung neuer und alternativer Gewerkschaften vorangetrieben wurde – wie in Polen, Ungarn, Slowenien oder Litauen – waren auch die politisch-ideologischen Aspekte stärker virulent, mit der Folge einer Fülle weiterer Neugründungen bis Mitte der 90er Jahre und z.T. bis in jüngste Zeit.

Der neue Pluralismus machte die Aufteilung des früheren Gewerkschaftseigentums zu einer schwierigen Angelegenheit. Sie erwies sich als äußerst dornig und belastete das wechselseitige Verhältnis. Eine schnelle Lösung wie im Falle Ungarns, wo die Ergebnisse der ersten Betriebsratswahlen 1992 auch über den Verteilungsmodus entschieden, war die Ausnahme, längere Hängepartien die Regel – zum Nachteil dann der später entstandenen Konkurrenten.

Höchst unterschiedlich fiel im Wandlungsprozess auch die jeweilige Binnenorganisation der Gewerkschaften aus. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass bei den „gewendeten“ Organisationen die relativ große Anzahl der bisherigen Branchenuntergliederungen fortgeführt wurde (in der Regel drei Dutzend und mehr) – trotz der anhaltend hohen Mitgliederverluste und des Funktionswandels dieser Sektionen. Denn an Stelle ihrer früheren Aufgaben im sozialen, kulturellen und Freizeitbereich kommt den Branchenorganisationen unter den gewandelten Bedingungen jetzt nur noch im Rahmen einer eigenständigen Tarifpolitik erhöhte Bedeutung zu. Branchentarifverträge gibt es aber nur in einer Minderheit der Länder Osteuropas (s.u.). Bei Neugründungen beschränkte man sich bei den sektoralen Mitgliedsverbänden hingegen tendenziell auf eine geringere Anzahl. In Ländern mit einem ausgeprägten Gewerkschaftspluralismus ergibt

sich eine beeindruckende Gesamtzahl sektoraler Organisationen, was aber nicht gleichbedeutend ist mit einer erhöhten Durchsetzungskraft bei Tarifverhandlungen (Tab. 1).

Eine von diesen differenzierten dezentralen Strukturen abweichende Binnengliederung weist die polnische *Solidarność* auf: in ihrer Zentrale verfügt sie lediglich über Branchenbüros mit Unterabteilungen auch in den regionalen Sub-Zentren (im Gegensatz zur OPZZ mit ihren rd. 100 Branchengliederungen). Eine wiederum andere Organisationsstruktur findet sich bei den estnischen Gewerkschaften, die sich am skandinavischen Modell getrennter Arbeiter- und Angestelltenverbände (hier: EAKL und TALO, in einem kooperativen Verbund) orientiert haben.

Bestanden zunächst gewisse Zukunftsaussichten für solch tiefgegliederte Formen der Aufstellung, änderten sich deren Voraussetzungen durch den mit der Wende einsetzenden rapiden Mitgliederschwund. Mit der Folge, dass die Leitung so mancher Branchenorganisation heute lediglich aus dem Vorsitzenden, dem Buchhalter und einer Sekretärin besteht. Die Mitgliederrekrutierung wird z.T. auch dadurch erschwert, dass Arbeitnehmer in Mikrobetrieben sowie Arbeitslose oder befristet Beschäftigte von einem Gewerkschaftsbeitritt ausgeschlossen sind.

Tab. 1: **Übersicht über die Branchengliederungen der Gewerkschaftsdachverbände**

	Mitgliedsverbände sämtlicher nationaler Konföderationen
CZ	62
EE	31
HR	112
HU	165
LV	24
LT	45
PL	139
SLO	63
SK	35
BG	59
RO	167
Summe	892

Quelle: European Foundation 2007 (National reports, sectoral level)

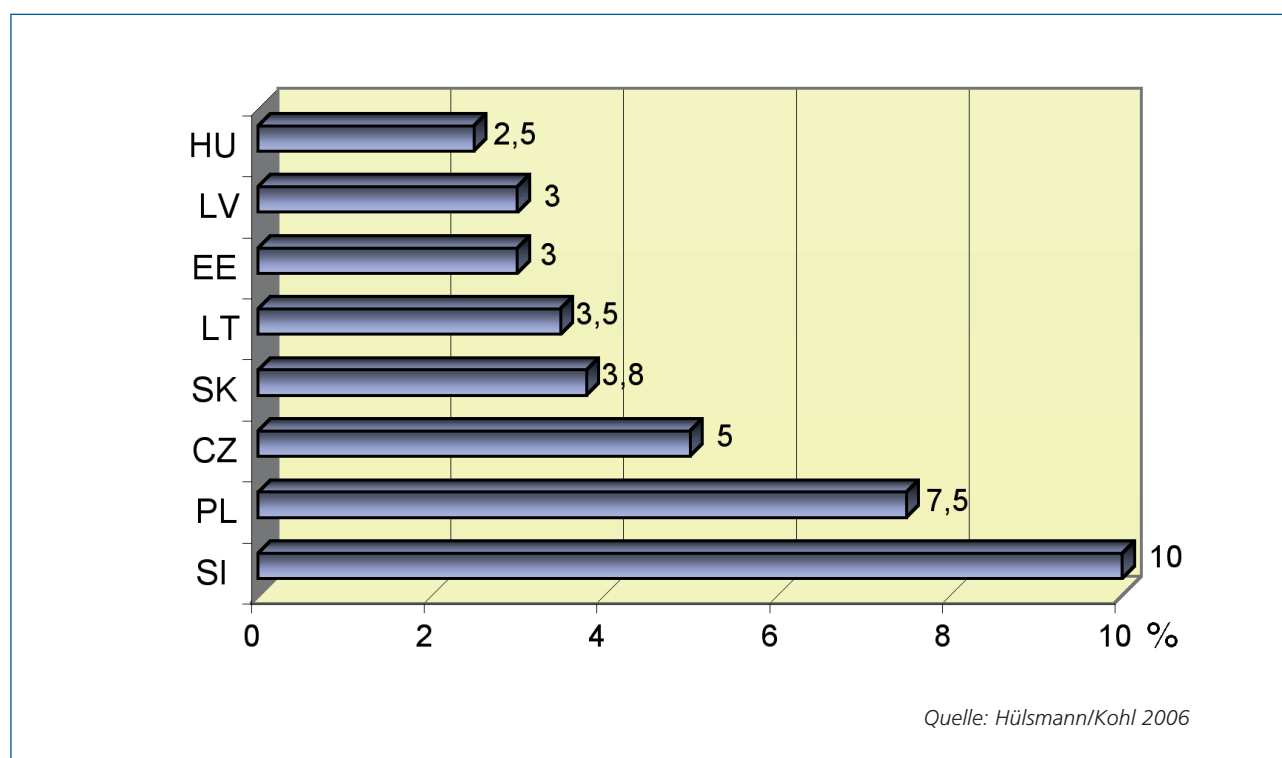
3.2. Dezentrale Finanzierungsstrukturen – schwache Zentren

Die Verteilung des Beitragsaufkommens ist durchweg anders gelagert als etwa in Deutschland oder vergleichbaren Gewerkschaftsbünden Westeuropas. Das Gros der Mitgliedsbeiträge – im Durchschnitt 60 bis 90% – verbleibt üblicherweise bei der jeweiligen Basisorganisation im Betrieb, 10 bis max. 30% erreichen die Branchengewerkschaft, während lediglich ein verbleibender marginaler Rest von 2 bis im Höchsthalle 10% bei den Dachverbänden landen. Dass dann für Streikfonds kaum etwas übrig bleibt (eine Ausnahme bilden *Solidarność* in Polen sowie ZSSS in Slowenien), ist die Kehrseite der Medaille (Abb. 3). Diese Finanzausstattung ist geringer als in Westeuropa üblich (in Deutschland beispielsweise gehen die Mitgliedsbeiträge zunächst an die Branchengewerkschaften; der DGB als Dachverband erhält davon 12%).

3.3. Mangel an Experten in den gewerkschaftlichen Zentren

Das Beitragsaufkommen ist in der Summe – selbst wenn z.T. zusätzlich Einkünfte aus dem früheren Gewerkschaftseigentum (durch Vermietung von Immobilien etc.) oder weiteren nationalen und internationalen Quellen zur Verfügung stehen – im Normalfall zu wenig, um daraus den erforderlichen Stab an Fachpersonal zur Erledigung der laufenden Aufgaben, geschweige denn zur Durchführung neuer Kampagnen und Projekte zu finanzieren. Die Klage über fehlende juristische oder Wirtschaftsexperten oder Trainer für Tarifverhandlungen durchzieht dann konsequenter Weise nahezu alle Antworten bei der Analyse der *capacity building* der nationalen Konföderationen.² Ganz zu schweigen von den Defiziten bei der gewerkschaftlichen Schulungs- und Beratungstätigkeit oder der notwendigen Öffentlichkeitsarbeit

Abb. 3: Anteil des Beitragsaufkommens (in %) für die jeweilige nationale Zentrale (2005)



² So die Ergebnisse einer Befragung in den neuen Mitgliedsländern im Rahmen des Projekts „Capacity building of social dialogue“ der Dubliner EU-Stiftung 2005/2006, s. Hülsmann/Kohl 2006 und European Foundation 2007.

– nach innen wie nach außen. Oder auch der dann nicht möglichen Auswertung der z.T. in die Tausende gehenden Firmentarifverträge in einem Lande. Der Rechtsschutz der Mitglieder bleibt vielfach ebenfalls auf der Strecke.

Das vorhandene Personal weist zwar in aller Regel eine überdurchschnittlich hohe Qualifikation auf, bedarf aber im Hinblick auf neue Anforderungen auch der internationalen Kooperation nahezu überall dringend einer Aufstockung.

3.4. Kompensation durch betriebliche Präsenz?

Die durch eine weitgehende Dezentralisierung der Ressourcen geprägte Gewerkschaftslandschaft könnte in dem Maße potentiell effektiv sein, als ihr auch eine entsprechend starke Verankerung in den Basisorganisationen in Unternehmen und Verwaltungen entspricht. Aber auch hier zeigen sich größere Unterschiede und Verwerfungen.

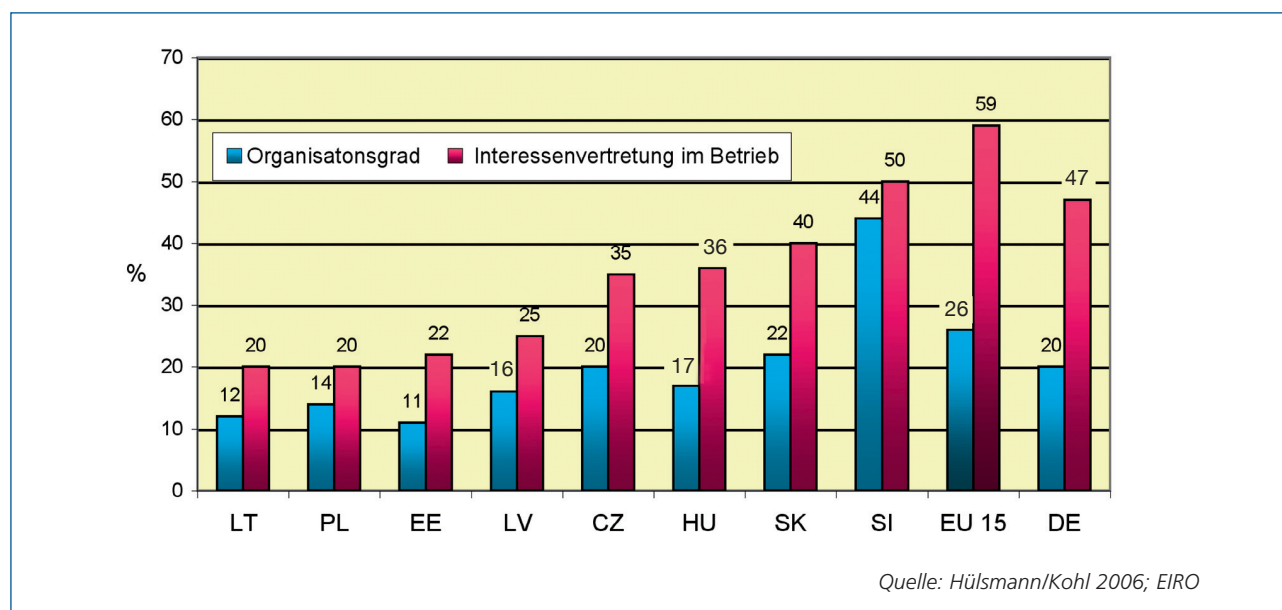
Am stärksten verbreitet ist die gewerkschaftliche Repräsentanz heute dort, wo größere und vormals staatliche Unternehmenseinheiten fortbestehen, sowie im öffentlichen Sektor – wie etwa im Bildungs- und Gesundheitswesen. Im neu entstandenen privatwirtschaftlichen Sektor hingegen ist dies – ange-

sichts der hier dominierenden kleineren und mittleren Unternehmen und des angewachsenen Dienstleistungssektors – die Ausnahme. Das Ergebnis ist, dass eine Interessenvertretung am Arbeitsplatz durch Gewerkschaften oder Betriebsräte vor allem in kleineren und mittleren Unternehmen überwiegend fehlt, nimmt man den Durchschnitt aller Beschäftigten (s. Abb. 4).

In Westeuropa ist der Anteil der Beschäftigten mit einer betrieblichen Interessenvertretung doppelt so hoch wie die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft. In Frankreich, Österreich, Deutschland, Belgien und Italien gibt es für 50 bis 75% der Beschäftigten eine wie auch immer geartete betriebliche Interessenvertretung, in Skandinavien ist ihr Anteil dank einer hohen Gewerkschaftsmitgliedschaft tendenziell noch höher.

Günstiger zeigt sich die Situation allenfalls dort, wo durch Schaffung von Betriebsräten als institutioneller und von allen Beschäftigten gewählter Interessenvertretung ein legales Einfallstor für die organisatorische Begründung und Stärkung auch der lokalen Gewerkschaftsstrukturen geöffnet wurde (wie etwa in Ungarn 1992, Slowenien 1993, Kroatien 1996, der Slowakei 2003).

Abb. 4: **Interessenvertretung durch Betriebsrat oder Gewerkschaft im Betrieb sowie Organisationsgrad in MOE-Ländern** (in % aller Beschäftigten)



Damit ist allerdings ein kardinales Problem mit weitgehenden Folgen angesprochen:

Überwiegend haben osteuropäische Gewerkschaftsorganisationen, die an dem überkommenen Leitbild einer einheitlichen Interessenvertretung im Betrieb festhielten, sich der Einrichtung der als Konkurrenz verstandenen Betriebsräte nach westeuropäischem Muster widersetzt. Bis in jüngste Zeit leisteten sie z.T. vehementen Widerstand gegen entsprechende Regierungsvorhaben, die teilweise auch von Arbeitgeberseite unterstützt wurden. Den Hintergrund für diese Regierungspläne bildeten vor allem die Anforderungen der neuen EU-Richtlinie 2002 (zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in Unternehmen Europas). Angesichts der Defizite der gewerkschaftlichen Präsenz in den Betrieben und somit des Fehlens eines Ansprechpartners des betrieblichen Managements sahen sie sich – nicht zuletzt auch auf Druck Brüssels in den periodischen *screening reports* der EU – zu einer gesetzlichen Neuregelung veranlasst.

Als Kompromiss wurden in einigen Ländern rechtliche Regelungen erlassen, die im europäischen Vergleich insofern neuartig waren, als sie ein „Alternativmodell“ zur dualen Interessenvertretung kontinentaleuropäischer Prägung ins Leben riefen: das in der Folge auch auf weitere Länder übertragene „tschechische Modell“ des Entweder-Oder. Ein Betriebsrat kann demnach nur dann und nur solange amtieren, als noch keine Gewerkschaftsvertretung besteht (s. Abb. 5). Eine fehlende Kompetenzabgrenzung

zwischen beiden Vertretungsformen bewirkt dann aber einen potenziellen Verdrängungswettbewerb.

Die von den tschechischen, polnischen und litauischen Gewerkschaftsbünden erzwungene Alternativstellung einer eingliedrigen Interessenvertretung (*single channel*) führte dazu, dass in diesen wie auch einer Reihe weiterer Länder praktisch keine Betriebsräte eingeführt wurden. Allenfalls in der Slowakischen Republik ist in jüngster Zeit ein gewisser Wandel zu beobachten. Nach dem EU-Beitritt und im Zusammenhang mit der Praxis der Europäischen Betriebsräte dürften sich aber eine neue Dynamik zugunsten der Einführung eines dualen Systems (s. Abb. 5) in Gang setzen.

- Durch die beschriebene Abwehrhaltung gegenüber Betriebsräten wurden mögliche positive Auswirkungen einer von allen Beschäftigten gewählten Interessenvertretung auf gewerkschaftliche Präsenz übersehen;
- neue Erfahrungen einer Beteiligung und Interessenwahrnehmung helfen bisherigen Nichtmitgliedern, die Notwendigkeit einer kollektiven Organisation zu erkennen;
- die erforderlichen Schulungs- und Beratungsmöglichkeiten von Betriebsräten können auch durch die Gewerkschaftszentralen wahrgenommen werden;
- Betriebsräte eröffnen neue Möglichkeiten einer Mitglieder-Rekrutierung in bislang gewerkschaftsfreien Sektoren und Unternehmen. Denn als Hauptgrund für eine dauerhafte Gewerkschaftsbindung

Abb. 5: **Drei unterschiedliche Formen betrieblicher Interessenvertretung in MOE**

1. Nur gewerkschaftliche Interessenvertretung(en)	2. Alternativ: Gewerkschaftsvertretung oder Betriebsrat	3. Duale Vertretung: durch Betriebsrat + Gewerkschaft
<ul style="list-style-type: none"> • Estland (übliche Praxis) • Lettland (üblich) • Litauen (üblich) • Polen (bisher legale Monopolstellung, ausgenommen staatliche Betriebe) • Malta und Zypern • Bulgarien und Rumänien (bis EU-Beitritt 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tschechien (ab 2001) • Slowakei (2002 bis 2003) • Litauen (ab 2003, vollzogen durch Spezialgesetz 2005) • Polen (Gesetz 2006: Betriebsräte in Unternehmen ab 50 Beschäftigte möglich) • Rumänien (ab 2007: Betriebsrat dann, wenn keine Gewerkschaftsvertretung) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ungarn (seit 1992) • Slowenien (seit 1993) • Kroatien (seit 1996) • Lettland (ab 2002, selten) • Slowakei (ab 2003) • Malta (ab 2005, einige größere Unternehmen) • Estland (ab 2007, selten) • Bulgarien (ab Mitte 2006)

zeigt sich neben einem positiven Image der Organisation vor allem die Präsenz einer betrieblichen Interessenvertretung, so das Ergebnis einer neueren Befragung von IG Metall-Mitgliedern (Pyhel 2006).

4. Gewerkschaften als Tarifverhandlungspartner

4.1. Betriebliche Tarifverträge

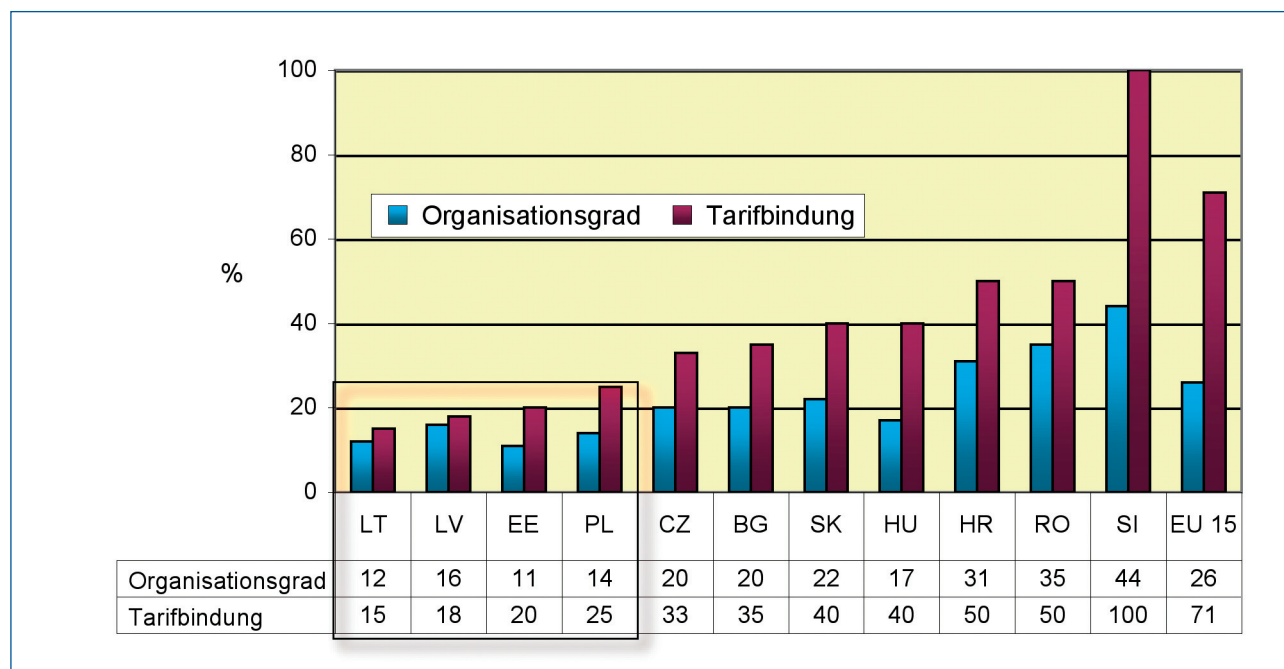
Tarifverhandlungen finden in Mitteleuropa primär auf Unternehmensebene statt – dies im Unterschied zu den Gepflogenheiten in Westeuropa (ausgenommen hier Großbritannien und Irland). Möglich ist dies nur dort, wo eine lokale betriebliche Gewerkschaftsorganisation überhaupt existiert. Damit wird die Lücke gewerkschaftlicher Präsenz erneut folgenreich: Die Tarifbindung der Beschäftigten fällt in bestimmten osteuropäischen Ländern entsprechend gering aus (s. Abb. 6). An diesem Befund konnten auch die Regierungen einiger Länder nichts ändern, die auch Betriebsräte als institutionelle Interessenvertretung mit einem Verhandlungsmandat für Tarifverträge ausgestattet haben, wie zwischenzeitlich unter dem Orban-Regime in Ungarn (1998–2002) sowie neuerdings in Litauen und Lettland der Fall.

Auf der linken Seite der Grafik 6 sind diejenigen Länder markiert, die nur oder fast ausnahmslos Firmentarifverträge außerhalb des öffentlichen Sektors vorzuweisen haben. Besser ist die Situation dort, wo die Möglichkeiten des sektoralen Dialogs genutzt werden können.

4.2. Sektorale Tarifverträge

Am günstigsten für die Beschäftigten erweist sich die Tarifpolitik dort, wo – wie in Slowenien und teilweise auch in der Slowakei – flächendeckend Branchentarifverträge bilateral vereinbart werden, und diese sodann allgemeine Verbindlichkeit auch für Nichtmitglieder der Arbeitgeber- bzw. Gewerkschaftsverbände durch Entscheid des zuständigen Arbeitsministers erlangen. In Westeuropa ist dies verbreitete Praxis. Dies ist bislang in Mitteleuropa generell nur in Slowenien sowie Rumänien der Fall. In Slowenien dürfte sich künftig allerdings die in Abb. 6 erkennbare komplette Tarifbindung aller Beschäftigten insofern ändern, als die Handels- und Wirtschaftskammer als bisher maßgeblicher Tarifpartner der Gewerkschaften durch Gesetzesänderung 2006 keine obligatorische Mitgliedschaft aller Arbeitgeber mehr verlangt, wodurch das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung dann u.U. auch nicht mehr in allen Branchen angewandt werden könnte.

Abb. 6: **Abdeckung durch Tarifverträge** (% aller Arbeitnehmer)



In Rumänien wiederum gilt rechtlich jeder Branchentarifvertrag für sämtliche Arbeitgeber dieser Branche, und desgleichen auch ein Firmentarifvertrag für alle Arbeitnehmer unabhängig von einer Gewerkschaftszugehörigkeit. In Teilbereichen erlangen auch in Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Bulgarien Branchentarifverträge eine allgemeine Verbindlichkeit, in seltenen Ausnahmefällen des weiteren auch in Estland und Litauen – nicht jedoch bisher in den privaten Sektoren Polens und Lettlands (s. Tab. 2 und 3).

Als hilfreich für die Regulierung der Arbeitsbedingungen erweisen sich darüber hinaus branchenübergreifende nationale Abkommen durch Sozialpakte sowie bilaterale oder tripartite Vereinbarungen (z.B. für den privaten oder öffentlichen Sektor), in denen Korridore für nachfolgende Branchen- oder Unternehmens-Lohnverhandlungen oder weitere Rahmenregelungen, etwa hinsichtlich Arbeitszeiten, Urlaub oder Urlaubsgeld, festgelegt werden. Sie eröffnen Spielräume für Verhandlungen der niedrigeren Ebenen in Branche und Unternehmen.

Tab. 2: Ebenen der Tarifverhandlungen und ihre Bedeutung in Mitteleuropa

	National	Sektoral	Betrieblich
CZ	kein Sozialpakt oder bilaterale Verhandlungen	Überbetriebliche Vereinbarungen (für rd. 1/4 der Beschäftigten)*	Höhere Bedeutung von Firmenverträgen (für rd. 30% der Beschäftigten)
EE	keine bilateralen Verhandlungen oder Sozialpakte	Öffentlicher Sektor und Gesundheitswesen (= allgemeinverbindlich)	Unternehmenstarifverträge dominieren
HU	tripartite Empfehlungen für Verhandlungen der niederen Ebene	bilaterale sektorale Komitees in 36 Branchen; mehrere Vereinbarungen	Unternehmenstarifverträge für rd. ein Drittel der Beschäftigten
LV	tripartite Konzertation, keine Verhandlungen	nur im öffentlichen Sektor	Unternehmenstarifverträge dominieren**
LT	kein Sozialpakt, keine bilateralen Verhandlungen	im öffentlichen Sektor, erstes Abkommen im Privatsektor 2005***	Unternehmenstarifverträge dominieren
PL	tripartite Konzertation mit Empfehlungen für Tarifverhandlungen	10 tripartite sektorale Komitees zur Vorbereitung von Branchenabkommen	In der Regel Unternehmensvertrag, soweit Gewerkschaftsvertretung existiert
SLO	Sozialpakte und bilaterale Rahmenregelungen	sektorale Abkommen in sämtlichen 34 Branchen	zahlreiche Unternehmensverträge
SK	kein Sozialpakt	Abkommen in den meisten Sektoren	zahlreiche Unternehmensverträge
BG	Sozialpakt 2006 und bilaterale Abkommen	Vereinbarungen in ca. 70 Sektoren	zahlreiche Unternehmensverträge
RO****	bilaterale Verhandlungen zu Mindestlohn etc.	sektorale Abkommen in 21 von 32 Sektoren	Unternehmensverträge bedeutsam

* einige mit Allgemeinverbindlicherklärung für alle Unternehmen einer Branche gem. Gesetz v. 2005

** fehlende Kollektivverträge insbesondere im privaten Dienstleistungsbereich

*** im landwirtschaftlichen Sektor, mit Allgemeinverbindlicherklärung

**** Kollektivverträge aller Ebenen sind lt. Gesetz jeweils allgemeinverbindlich für alle betreffenden Arbeitgeber bzw. Beschäftigten.

Tab. 3: **Erweiterte Tarifbindung durch Allgemeinverbindlichkeit von Branchenverträgen**

	Abdeckung durch Tarifverträge (%)	Allgemeinverbindlicherklärung für alle Arbeitgeber einer Branche
Slowenien	100	sämtliche Tarifverträge
Rumänien	50	alle vereinbarten Tarifverträge
Slowakei	40	möglich
Ungarn	40	möglich (noch selten)
Bulgarien	35	möglich
Tschechien	33	zunehmend seit 2000/2005
Polen	25	möglich seit 2000 (selten)
Estland	20	möglich seit 2000 (sehr selten)
Lettland	18	möglich seit 2002 (sehr selten)
Litauen	15	möglich seit 2003 (bisher 1 Branche)

4.3. Mindestlöhne

Nicht unerwähnt bleiben darf in diesem Kontext die Wirkungsweise der koordinierenden tripartiten nationalen Wirtschafts- und Sozialräte, die in allen neuen Mitgliedsländern unter paritätischer Beteiligung der Arbeitgeber und der Gewerkschaften eingerichtet sind und deren für die Arbeitnehmer wohl wichtigste Funktion in der Ausratung sowie Beschlussfassung über den jeweiligen **nationalen Mindestlohn** besteht.

Denn überall dort, wo Tarifvereinbarungen fehlen, ist für den Arbeitgeber im Zweifelsfall nur der Mindestlohn maßgeblich für die individuelle Lohnfestsetzung. Allerdings besitzt er dann auch weitreichende Gestaltungsspielräume, die er gegenüber seinen Beschäftigten nutzen kann. Diese Praxis ist ein Erklärungsgrund für die – trotz oder gerade wegen der geringen Tarifbindung – in den meisten Ländern Mitteleuropas extrem ausgeprägte Lohndifferenzierung der einzelnen Beschäftigtengruppen untereinander. Das alleinige unternehmerische Entscheidungsrecht über die Lohnhöhe besteht in manchen Ländern auch für den Fall, dass sich mehrere Betriebsgewerkschaften nicht auf eine einheitliche Verhandlungsplattform mit einem gemeinsamen Forderungskatalog einigen können.

Die Bedeutung des Mindestlohns als zentrale Orientierungsgröße der Lohnfindung zeigt sich u.a. darin, dass sowohl in den Branchen als auch Betrieben die

neu verhandelten Löhne oft nur als ein Vielfaches des gesetzlichen Mindestlohns festgeschrieben werden (so u.a. die rumänische Praxis). Das gleiche gilt analog auch für den öffentlichen Dienst (mit Skalen bis zum 11fachen eines Mindestlohns, wie etwa in Litauen).

Hinzu tritt als weiteres Phänomen die in einer Reihe osteuropäischer Länder verbreitete Unsitte, den Mindestlohn durch versteckte Lohnzahlungen (sog. *Kuvertlöhne*, d.h. nicht-deklarierte Bestandteile des Entgelts) teilweise um ein Mehrfaches aufzustocken. Dies erfolgt in einem derartigen Umfang, dass einzelne Regierungen sie mittlerweile durch tripartite Absprachen einzudämmen versuchen (zur Verbreitung im einzelnen s. EC 2005, S. 158 sowie neuerdings EC 2007a). Der Allgemeinheit entstehen dadurch erhebliche Einbußen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen und den Gewerkschaften niedrigere Beiträge, wenn diese sich nur auf den offiziell ausgewiesenen Mindestlohnsatz bemessen (Kohl/Platzer 2006).

5. Resultate: Stärken und Schwächen gewerkschaftlicher Politik

5.1. Anpassung der Mindestlöhne

Welche Erfolge haben die Gewerkschaften somit insgesamt für ihre jeweilige Klientel heute vorzuweisen?

Um mit dem Mindestlohn als einem nicht unwesentlichen Parameter der Lohnfindung für das Gros der

Tab. 4: Anteil der Mindestlöhne am jeweiligen nationalen Durchschnittslohn (2007/08)

30 – 35%	36 – 40%	41 – 46%
Rumänien	Tschechien	Bulgarien
Lettland	Ungarn	Estland
Litauen	Slowakei	Slowenien
Polen		

Tab.5: Anpassung der Mindestlöhne 2007 und 2008 gegenüber Vorjahr (%)

	2007	2008
Lettland	31,8	32,8
Estland	19,8	20,8
Rumänien	18,9	28,2
Bulgarien	12,8	22,2
Tschechien	10,3	0,0
Slowakei	10,1	6,6
Litauen	9,4	16,7
Ungarn	9,0	5,0
Polen	4,1	20,2
Slowenien	2,0	3,2

Beschäftigten, deren Vertretung die Gewerkschaften für sich reklamieren, zu beginnen: Sein absolutes wie auch relatives Niveau erscheint im Durchschnitt der MOE-Länder ziemlich bescheiden. Die osteuropäischen EU-Neumitglieder kommen im realen Kaufkraftvergleich nur auf ein Viertel bis max. die Hälfte der westeuropäischen Spitzengruppe von Mindestentgelten. Im Binnenvergleich rangieren die Mindestlöhne mit Beträgen in einer Skala zwischen monatlich 110 und 540 Euro und machen stets weniger als die Hälfte der jeweiligen nationalen Durchschnittseinkommen aus. Sie liegen allesamt *unter* der gemäß der EU-Definition jeweils anzusetzenden *Armutsschwelle* von mindestens 50% der durchschnittlichen Entgelte in einem Land (s. Tab. 4), während er sich in der EU 15 mit wenigen Ausnahmen weit stärker an diesem Wert orientiert (Eurostat 2007, EIRO).

Andererseits erleben die Mindestlöhne in jüngster Zeit einen solch raschen Aufschwung und damit Aufholeffekt, wie er vor dem EU-Beitritt kaum vermutet worden wäre (s. Tab. 5). 2008 setzt sich dieser Trend der Anpassung der Minimumentgelte in Mitteleuropa durch hohe zweistellige Steigerungsraten

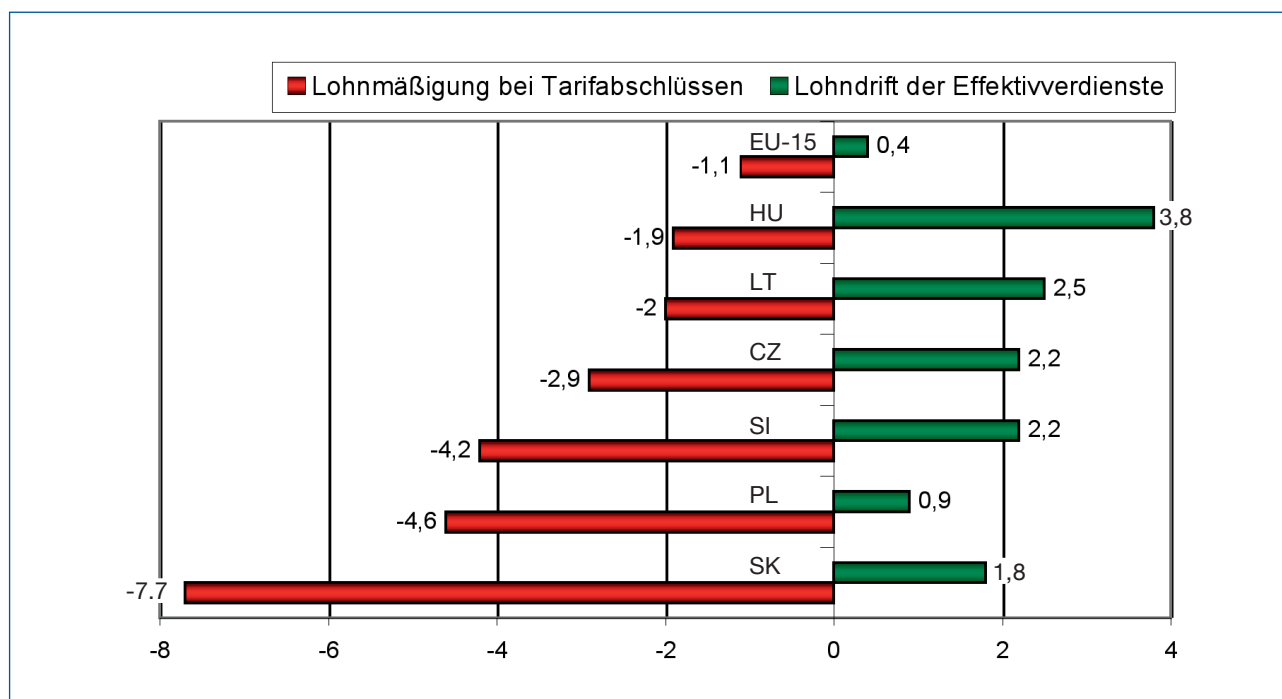
unvermindert fort (insbesondere in Rumänien, Lettland, Estland und nun auch Polen).

5.2. Lohnzurückhaltung und Lohndrift

Von diesen enormen Steigerungsraten profitieren letztlich auch die jeweils vereinbarten Tariflöhne ebenso wie die tatsächlich bezahlten Effektivlöhne und -gehälter. Beide steigen analog den Mindestlöhnen in einem z.T. ähnlichen Tempo, wenn auch auf deutlich höherem Niveau.

Zugleich fällt auch die sog. Lohndrift, d.h. die Differenz zwischen den kollektiv vereinbarten und den tatsächlich gezahlten Lohnerhöhungen durchschnittlich um so höher aus, je mehr sich die Gewerkschaften in Lohnzurückhaltung üben. Was die gewerkschaftlichen Verhandlungspartner als mögliche Lohnsteigerungen aus den erzielten Produktivitätsgewinnen nicht realisieren, gewähren die Arbeitgeber je nach Arbeitsmarktlage ihren Beschäftigten vielfach freiwillig als Entgelt-Plus. Diese Systematik ist erkennbar aus einer Gegenüberstellung der entsprechenden Zuwachsraten (s. Abb. 7).

Abb. 7: **Lohnzurückhaltung sowie über die Tarifabschlüsse hinaus gezahlte effektive Entgelt-Erhöhungen in Mitteleuropa** (Durchschnittswerte 2000–2004, in %)



Diese sich von der Praxis in Westeuropa (s. die Werte für die EU 15 in Abb. 7) durchaus unterscheidende Bilanz ist im Endeffekt wenig geeignet, den individuellen Nutzen eines Gewerkschaftsbeitritts überzeugend zu unterstreichen. Bei bisher unorganisierten Beschäftigtengruppen wie z.B. jüngeren Angestellten vermag sie vielmehr die Annahme zu fördern, die eigene Leistung sei weit ausschlaggebender für das wirtschaftliche Fortkommen als eine kollektive und solidarische Orientierung.

5.3. Einkommensspreizung, Arbeitsbedingungen und Streiks

Umgekehrt vollzieht sich vor den Augen der Betroffenen eine enorme Einkommensspreizung, die in ihren Extremen zwischen oben und unten gerade bei den neuen Mitgliedsländern mit wenigen Ausnahmen (Slowenien, Ungarn, Tschechien) weit über das hinaus geht, was im EU-Durchschnitt üblich ist (s. das von Eurostat periodisch ausgewiesene Verhältnis der Einkommen jeweils der 20% der Niedrigstverdiener zu dem der 20% der Spitzenverdiener).

Dass fehlende Tarifvereinbarungen dann auch zu weniger günstigen Arbeitsbedingungen insgesamt führen – wie besonders eklatant im Bereich der Arbeitszeiten und der Arbeitsrechtsstandards insgesamt³ – ist die Kehrseite einer wie auch immer gearteten fragmentierten Tarifpraxis. So beläuft sich z.B. die Differenz zwischen den jährlich geleisteten Arbeitsstunden in Lettland und den Niederlanden auf insgesamt 259 Stunden (2004) – dies entspricht einem Volumen von umgerechnet gut 1,5 Monaten. Trotz bester Absichten können die Gewerkschaften auf der anderen Seite selbst in vergleichsweise gut organisierten Unternehmen und Branchen aber dann nicht ausreichend punkten, wenn sie entweder auf nicht verhandlungswillige Arbeitgeber oder, was ebenfalls häufig der Fall ist, nicht mit einem entsprechenden Mandat ausgestattete Arbeitgebervertreter treffen.

Auch können sie die Streikwaffe als ultima ratio weit weniger wirksam einsetzen als ihre westeuropäischen Kollegen. Letzteres nicht nur aus dem Grunde, dass sie über keine oder nicht ausreichende Streikfonds verfügen, oder aber die nötige Branchensolidarität

3 Siehe dazu die Vergleichszahlen des Index der Labour Rights Standards (LRS) zur Messung der tatsächlichen Umsetzung von Arbeitnehmerrechten (in Kohl u.a. 2006); sie oszillieren üblicherweise in MOE weit unterhalb des EU-Mittelwerts (= 75, bei einem Gesamtspektrum von 40 bis 90 Index-Punkten).

wegen der üblichen Konzentration auf Unternehmensabschlüsse nur im Ausnahmefall herzustellen ist. Das **Arbeitskampfrecht** selbst ist teilweise äußerst restriktiv und widerspricht in seiner prohibitiven Tendenz den einschlägigen ILO-Konventionen:

- In Litauen und Lettland sind Streikabsichten dem Arbeitgeber mindestens 7 bzw. 14 Tage vor Beginn eines Arbeitskampfes schriftlich mitzuteilen.
- Zugleich ist ihm in Tschechien eine Liste sämtlicher streikbereiter Arbeitnehmer auszuhändigen. Zuvor müssen aber nachweislich mindestens 50% der Belegschaft für einen Streik votiert haben.
- In Litauen beträgt dieses Abstimmungsquorum 2/3, in Lettland sogar 3/4 aller Arbeitnehmer eines Betriebs. Weitere Voraussetzung für das Einleiten eines Arbeitskampfes ist in jedem Falle das vorherige Einschalten einer staatlichen Schlichtungsstelle.

Das Ergebnis ist, dass Streikbewegungen im privatwirtschaftlichen Sektor im letzten Jahrzehnt auf Branchenebene in den meisten Ländern praktisch zum Erliegen gekommen sind und sich in jüngster Zeit allenfalls in größeren Unternehmen abspielen.

Fazit: Die gewerkschaftliche Erfolgsbilanz in Osteuropa leidet unter negativen Ausgangsbedingungen ebenso wie unter den bestehenden strukturellen Verhältnissen. Die aktuellen Defizite sind nicht zuletzt eine Folge auch der Liberalisierungsfalle, die der Rückzug des Staates nach dem EU-Beitritt aus seiner zuvor oft bis ins Detail gehenden und vielfach auch gewerkschaftliche Positionen unterstützenden Gestaltungsfunktion der Arbeitsbeziehungen ausgelöst hat, ohne dass nun die Sozialpartner auf sich gestellt und in eigener Regie bereit und in der Lage wären, autonome Regelungen für die Mehrheit der Betroffenen in ausreichender Form treffen zu können. Dieser für die Betroffenen ungute Zustand wurde zutreffend als „Liberalisierungsdilemma“ charakterisiert (Bluhm 2006).

Trotz dieser Regelungsdefizite ist hier keineswegs Zukunftspessimismus angesagt. Die notwendigen Rahmenregelungen des EU-Gemeinschaftsrechts („Sozialacquis“) sind inzwischen längst – zumindest formaler – Bestandteil des Arbeitsrechts sämtlicher Mitgliedstaaten geworden und mit ihnen auch die

Geltung der Mindeststandards für das Arbeits- und Sozialleben. Es kommt nun entscheidend darauf an, inwieweit sie von den jeweiligen Akteuren in die Praxis umsetzbar sind. Dafür gibt es eine Reihe positiver Faktoren, die diesen Prozess unterstützen und dies wohl auch künftig verstärkt leisten können.

6. Chancen und Aufgabenstellungen nach der EU-Erweiterung

6.1. Migration, Arbeitskräftemangel und Löhne

Hunderttausende von Arbeitskräften haben nach den Beitrittswellen 2004 und 2007 ihre Länder verlassen und immigrierten in aufnahmebereite EU-Mitgliedstaaten wie Irland und England, in Skandinavien oder anderswo. Vor allem in kleineren Herkunftsländern hat dies zu Effekten geführt, die in dieser drastischen Form wohl kaum jemand erwartet hätte.

In bestimmten Branchen sind mittlerweile ganze Berufsgruppen so massiv abgewandert, dass in ihrer Heimat gravierende Versorgungsengepässe auftraten, wie beispielsweise im Gesundheitswesen Estlands und Lettlands, aber auch im Fachkräftebereich im industriellen und Bausektor ganz allgemein. Dieser **Arbeitskräftemangel** hat inzwischen aber auch deutliche Lohnanhebungen sowie weitergehende Angebote an Rückkehrer in Gang gesetzt, die den sozioökonomischen Aufholprozess in diesen Ländern bedeutend ankurbeln dürften. Die Durchschnittsentgelte im estnischen Gesundheitswesen etwa wurden 2007 bereits um 25% angehoben, ab 2008 um weitere 21%. Auch in weiteren MOE-Ländern macht sich Fachkräfteknappheit in bestimmten Bereichen bereits nachhaltig bemerkbar.

Die gestiegene Zahl offener Stellen bedroht das Wirtschaftswachstum in Tschechien. Deshalb versucht die Regierung in Kooperation mit *Eures* bereits seit 2003, ausländische Arbeitskräfte und Spezialisten (bisher vornehmlich aus der Slowakei und Polen) anzuwerben – mit bisher mäßigem Erfolg. In Polen wurde der staatlich fixierte Mindestlohn nicht zuletzt aus dem gleichen Grunde 2008 um über 20% (+20,2%) angehoben, im öffentlichen Dienst stiegen zugleich die Entgelte um 9,3% (gemäß einem Abkommen zwischen Regierung und *Solidarność* vom August 2007).

Toshiba sucht für die geplante Flachbildschirmproduktion in seinem Breslauer Werk 23.000 Mitarbeiter aus dem EU-Raum, für die zum Jahresende erst 7.000 angeworben werden konnten (Sächsische Zeitung 30. 11. 2007). Programmierer verdienen in Warschau bereits so viel wie in Westeuropa. Selbst in Bulgarien macht sich mittlerweile der Exodus von weit über einer Million Erwerbspersonen durch eine negative Arbeitsmarktbilanz bemerkbar und führte zu einem mit den Sozialpartnern abgestimmten Zukunftsprogramm der Regierung sowie zu kräftigen Lohnerhöhungen 2007 von 12,9% in der Privatwirtschaft als Ergebnis eines bilateralen nationalen Abkommens zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern. Durchaus vergleichbar sind hier auch bereits die Situation und die Konsequenzen in Rumänien.

6.2. Demografischer Wandel und Arbeitslosigkeit

Ernsthafte Probleme bereitet hier wie überall in Mitteleuropa der **demografische Wandel**. Als Folge des als dramatisch anzusehenden Geburtenrückgangs nach der Wende wird er die künftige Entwicklung der Arbeitsbeziehungen entscheidend mitbestimmen. Parallel mit diesem Prozess geht ein konstanter Rückgang der Arbeitslosigkeit in den letzten drei Jahren einher mit einem sich unterhalb des Niveaus der EU-27 einpendelnden Trend der MOE-Länder. Nur in der Slowakei, Polen und Rumänien übersteigt die

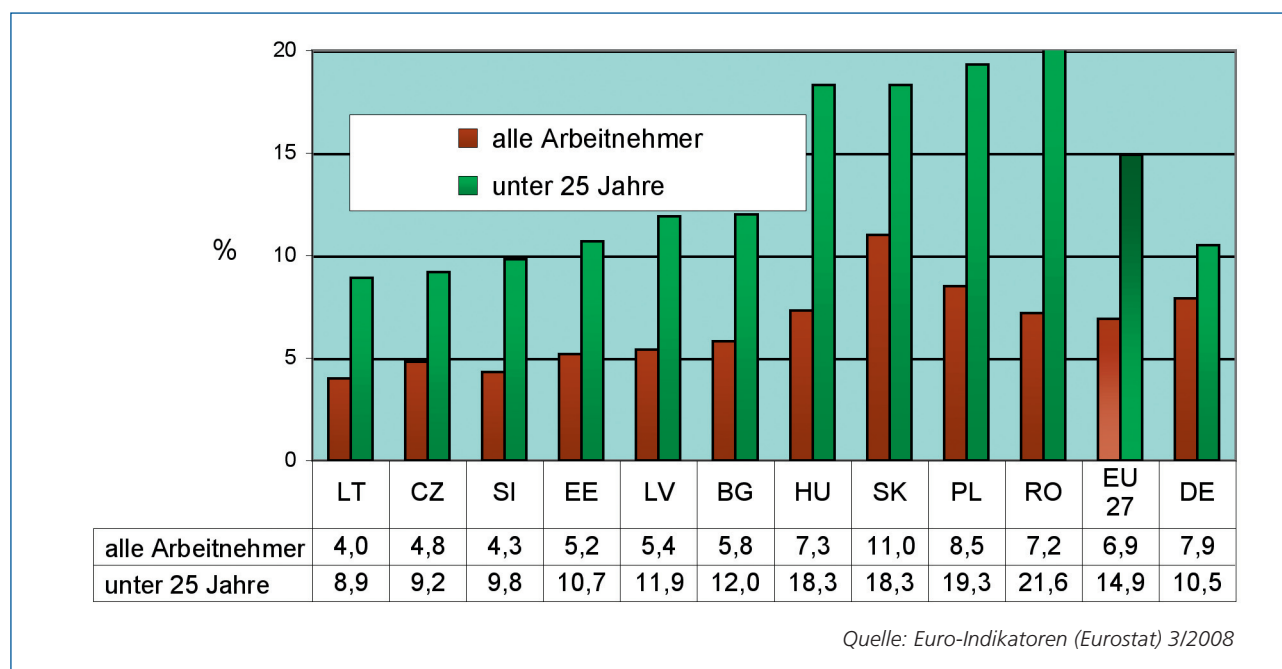
Arbeitslosenquote den EU-Durchschnitt, ansonsten liegt er bereits deutlich darunter (vgl. Abb. 8).

Alarmierend bleibt hier allenfalls der jeweils doppelt so hohe Sockel an Jugendarbeitslosigkeit, der für diese Altersgruppe weiterhin hohe Migrationsbereitschaft erwarten lässt. Die Chancenlosigkeit jüngerer Arbeitnehmer ist ein gravierendes gesamteuropäisches Phänomen, das bisher eher im Blick auf ihre Auswirkungen – periodische Jugendrevolten – als auf ihre Ursachen und deren Bewältigung diskutiert wird.

6.3. Wirtschaftswachstum

Diese wie auch weitere Zahlen belegen, dass sich in Osteuropa ein Wandel angebahnt hat, der eine beschleunigte Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und damit die Zielsetzungen der Gewerkschaften in der gesamten EU zu unterstützen verspricht. Einer aktiveren Lohn- und Verteilungspolitik kommt als weiterer Faktor die nach der EU-Erweiterung konstant anhaltende **wirtschaftliche Dynamik** zugute, derzeit am stärksten erkennbar bei ansonsten stets am Ende der Vergleichsskalen rangierenden Ländern wie etwa den baltischen Staaten oder Rumänien. Die schon hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten in Osteuropa erhielten durchweg nach 2004 einen zusätzlichen Schub. Nach Schätzungen der EU-Kommission bewegen sie sich auch künftig in

Abb. 8: Allgemeine und Jugendarbeitslosigkeit in Mittelosteuropa (Ende 2007)



einer die westeuropäischen Staaten um das Doppelte bis Dreifache übersteigenden Größenordnung: Ähnlich verhält es sich mit der Produktivität und – besonders deutlich wiederum bei den Balten und Rumänen mit Steigerungsraten zwischen 10 und 16% – auch bei den Reallöhnen und den jeweiligen Anpassungen der Mindestlöhne nach 2004 (EC, Statistical Annex of European Economy 2007). Gleichwohl zeigt sich Lohnzurückhaltung nach wie vor in Ungarn, der Slowakei und in Polen – in einer mit Deutschland im Übrigen durchaus vergleichbaren Größenordnung.

6.4. Die zentralen Aufgabenfelder für Gewerkschaften

Dies sind insgesamt gesehen eher ermutigende Ausgangsbedingungen, die positiv zu nutzen sind. Soweit dies gelingt, werden sie die Gewerkschaften in die Lage versetzen, ihr derzeitiges Image in den Ländern entscheidend zu verbessern und damit ihre organisatorische Talfahrt zu beenden und sich zu stabilisieren. Als wesentliche Voraussetzungen einer Verbesserung ihrer Position sind – aus den Erfahrungen einer Reihe von Kooperationsprojekten mit osteuropäischen Gewerkschaften insbesondere zu nennen:

- Als dringlich erscheinen gezielte Maßnahmen der Mitgliedwerbung, eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit sowie die Organisation von Image-Kampagnen. Auch sollten rechtliche Einschränkungen einer Mitgliedschaft von Erwerbstätigen außerhalb der Stammbesellschaft oder in Kleinstbetrieben (unter 10 Beschäftigte) überprüft und ggf. revidiert werden.
- Die Rekrutierung von Mitgliedern verlangt vor allem Aktivitäten auf der betrieblichen Ebene. Positive Erfahrungen mit der Arbeit von Betriebs- und Euro-Betriebsräten könnten zu einer Revision der immer noch vorhandenen Reserven gegenüber diesem Instrument dienen und ihre Vorteile durch aktive Umsetzung der EU-Richtlinie 2002 nutzen helfen. Durch die anhaltende Ablehnung der Institution Betriebsrat besteht die Gefahr, dass ohnehin schwach aufgestellte Gewerkschaften wegen mangelnder Präsenz vor Ort in einer organisatorischen Sackgasse landen. Das in Osteuropa eingeführte „Alternativmodell“ – *entweder Betriebsrat oder aber Gewerkschaftsvertretung* – kann bei der umwor-

benen Klientel gerade den von den Gewerkschaften befürchteten Eindruck verstärken, Betriebsräte könnten gleiche Leistungen ohne erforderliche Beitragszahlung erbringen.

- Eine erfolgreiche Verteilungs- und Tarifpolitik ist der Maßstab, an dem sich Gewerkschaften messen lassen müssen. Die Vermittlung ökonomischen Basiswissens und Verhandlungstrainings auf breiter Front sind dafür unerlässlich, ebenso wie auch die Kenntnis der Grundregeln erfolgreicher Druckausübung und Streikorganisation.
- Haupthindernis einer besseren Aufstellung ist vielfach die organisatorische Zersplitterung und das damit verbundene Konkurrenzverhalten. Fusionen der teilweise viel zu zahlreichen Mitgliedsverbände sowie auch zwischen Konföderationen (wie in Ungarn, Litauen und in jüngster Zeit Rumänien geschehen) verdienen weit mehr Augenmerk. Zumindest sollte jeweils ein Höchstmaß an Kooperation angestrebt werden.
- Die Globalisierung verlangt mehr international abgestimmte Aktivitäten, wechselseitige Unterstützung und Kooperation. Zentrale Felder sind die Koordination der Tarifpolitik (s. das positive Beispiel des seit 1999 wirksamen Wiener Memorandums in der südosteuropäischen Metallwirtschaft) ebenso wie der europäische Sektoraldialog. Ferner die Arbeit der bestimmte Grenzregionen verbindenden Interregionalen Gewerkschaftsräte (IGR) und der Globalen Gewerkschaftsföderationen (GUF), der Nachfolger der früheren Berufssekretariate.
- Ganz unerlässlich erscheint eine verstärkte Einbindung der neuen Mitgliedsgewerkschaften in die Arbeit des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB) wie ggf. auch eine Einbeziehung der diesem noch nicht angehörenden Dachverbände (s. den Überblick in Anhang 3). Die offensichtlichen Defizite des sozialen Dialogs und der Umsetzung fundamentaler Arbeitsrechtsstandards verlangt eine stärkere Unterstützung der osteuropäischen Gewerkschaftsverbände durch ihre westlichen Partnerorganisationen zur gemeinsamen Bewältigung der globalen Herausforderungen – auch nach dem erfolgten EU-Beitritt.

Dies alles nicht zuletzt auch im wechselseitigen Interesse. Denn nur so lässt sich die notwendige internationale Solidarität der Gewerkschaftsbewegung

aufrecht erhalten und damit der alle bedrohende negative Sogeffekt niedrigerer Arbeitsstandards mit der Folge ständiger Verlagerungen von Standorten und allgemeiner Beschäftigungsunsicherheit aufhalten. Zielvorstellung sollte vielmehr die Rückkehr zu dem früheren Zustand des *positiven Sogeffekts* höherer Standards sein, wie er die Transformationsphase durchweg bestimmt hat und letztlich auch Ziel der EU-Integration ist. Wesentliche Voraussetzung für die Erhöhung der eigenen Druckpotenziale gegenüber dem global agierenden Kapitalismus ist schließlich der schrittweise Abbau der Unterschiede zwischen den Regionen und die langfristige Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen in der erweiterten EU.

Nimmt man die osteuropäischen Gewerkschaften als Ganzes, so erscheint dieser Prozess am schnellsten für einige südeuropäische Länder (wie vor allem Slowenien, Ungarn oder Tschechien) mit ihren eher an kontinentale Standards angepassten Arbeitsbeziehungen erreichbar, während die in ihren Strukturen konservativere Nordschiene, als deren Kern Polen und die baltischen Länder angesehen werden kann, noch eine erheblich längere Zeitspanne für den Aufholprozess benötigen werden. Dies jedenfalls ist die Einschätzung auch der EU-Kommission, die bei einer Beibehaltung der gegenwärtigen Trends eine Zeitspanne von drei Jahrzehnten für die ökonomische Konvergenz von Ost- und Westeuropa veranschlagt, für den Spitzenreiter Slowenien allerdings weit weniger als die Hälfte.⁴ In welcher Form dies tatsächlich eintritt, entscheiden nicht zuletzt die Kapazitäten der osteuropäischen Gewerkschaften und die gezielte Weiterentwicklung ihrer Potenziale.

Literaturhinweise:

- Bluhm, K. (2006), Auflösung des Liberalisierungsdilemmas. Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa im Kontext des EU-Beitritts, in: Berliner Journal für Soziologie 2.
- EC (2005), Industrial relations in Europe 2004, Luxembourg.
- EC (2006), Enlargement, two years after (May 2006, DG ECFIN).

- EC (2007), Statistical Annex of European Economy, Autumn 2007.
- EC (2007a), Undeclared Work in the European Union (DG Employment & Social Affairs).
- EIRO (European Industrial Relations Observatory): www.eurofound.europa.eu/eiro
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007), Capacity building for social dialogue. Reports (nationale und sektorale Ebene) von 14 MOE-Ländern (www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/socialdialogue.htm).
- Hülsmann, J./Kohl, H. (2006), Social dialogue capacity building in the 10 new EU member states and the acceding countries Bulgaria, Romania and Turkey. Summary report for the European Foundation (based on national interviews), Dublin (unver. Mskr.).
- Kohl, H./Platzer, H. (2004), Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa. Transformation und Integration. Die acht neuen EU-Mitgliedsländer im Vergleich, Baden-Baden, 2. Aufl.
- Kohl, H./Lehndorff, S./Schieff, S. (2006), Industrielle Beziehungen in Europa nach der EU-Erweiterung, in: WSI-Mitteilungen 7.
- Kohl, H./Platzer, H. (2007), The role of the state in Central and Eastern European industrial relations: the case of minimum wages, in: Industrial Relations Journal 38:6, S. 614-635.
- Pyhel, J. (2006), Warum ist man Gewerkschaftsmitglied?, in: WSI-Mitteilungen 6.
- Van Gyes, G./Kohl, H./Lehndorff, S./Schieff, S./Vandenbrande, T. (2007), Industrial relations in EU member states 2000-2004. Synthesis report for the European Foundation, Dublin (www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0715).

Zum Autor:

Dr. Heribert Kohl ist freiberuflicher Fachberater. Er hat zahlreiche Beiträge zu Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in Osteuropa veröffentlicht und leitet das Büro für wissenschaftliche Publizistik und Politikberatung (BwP) in Erkrath.

⁴ Vgl. die Prognose der EC 2006. Die Bandbreite der Prokopf-Einkommen in MOE reicht aktuell von 40% (BG, RO) bis zu 93% (SLO) des Durchschnitts der EU 27 (in Kaufkraftstandards). PL, LV und LT bewegen sich mit rd. 60% in der Mitte, etwas darüber HU, SK und EE. Zur Klassifizierung der Länder in eine Nord- und Süd-Achse und damit ein "MOE-Europa der zwei Geschwindigkeiten" s. Kohl/Platzer 2004, S. 282 f.

Anhang 1: **International gebräuchliche Länderabkürzungen**

BG	Bulgarien
CY	Zypern
CZ	Tschechische Republik
DE	Deutschland
EE	Estland
HR	Kroatien
HU	Ungarn
LV	Lettland
LT	Litauen
MT	Malta
PL	Polen
RO	Rumänien
SI oder SLO	Slowenien
SK	Slowakei
EU 15	die 15 EU-Mitgliedsländer bis 2004

Anhang 2: **Nationale Gewerkschaftskonföderationen in Mitteleuropa**
(mit jeweiligem Gründungsjahr – N = Neugründung vormals staatlicher Organisationen)**Bulgarien:**

CITUP: Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria (N 1990)

Podkrepa: Confederation of Labour „Podkrepa“ (1989)

Promiana: Union of United Trade Unions “Promiana” (1998)

Estland:

EAKL: Confederation of Estonian Trade Unions (N 1990)

TALO: Employees Unions’ Confederation (1992)

Lettland:

LBAS: Free Trade Union Confederation of Latvia (N 1990)

Litauen:

LPSK: Lithuanian Trade Unions Confederation (N 1990, Fusion 1992 mit LPSS)

Solidarumas: Lithuanian Trade Union „Solidarumas“ (1989)

LDF: Lithuanian Labour Federation (1991)

Kroatien:

SSSH: Union of Autonomous Trade Unions of Croatia (N 1990)

NHS: Independent Trade Unions of Croatia (1999)

HUS: Croatian Association of Trade Unions (1990)

URSH: Workers Trade Union Association of Croatia (1994)

UNI-Cro: Trade Union of Services UNI-Cro (2002)

Matica: Association of Croatian Public Service Unions (1993)

Polen:

OPZZ: All Poland Alliance of Trade Unions (1984)

Solidarity: Trade Union Confederation NSZZ Solidarność (1980, Verbot 1981–1989)

FZZ: Trade Unions Forum (2002)

Slowakei:

KOZ SR: Confederation of Trade Unions of the Slovak Republic (N 1990)

Slowenien:

ZSSS: Association of Free Trade Unions of Slovenia (N 1990)
 KSJS: Confederation of Public Sector Trade Unions (2006)
 PERGAM: Confederation of Trade Unions of Slovenia Pergam (1991)
 K'90: Confederation of Trade Unions '90 of Slovenia (1991)
 KNSS: Confederation of New Trade Unions of Slovenia (1991)
 Alternativa: Alternative (1999)
 Solidarnost: Solidarity (2001)

Rumänien:

BNS: National Trade Union Block (1991, Fusion mit „Fratia“ und Meridian zur Allianz ACSR seit 2006 in Planung)
 Cartel Alfa: National Confederation Cartel Alfa (1990)
 CNSLR Fratia: National Confederation of Free Trade Unions „Fratia“ (1993)
 CSDR: Confederation of Democratic Trade Unions in Romania (1994)
 Meridian: National Trade Union Confederation Meridian (1994)
 Sed Lex: Confederacy of Civil Servants Trade Unions „Sed Lex“ (2005)

Tschechien:

ČMKOS: Czech-Moravian Confederation of Trade Unions (N 1990)
 ASO: Association of Autonomous Trade Unions (1995)
 KUK: Confederation of Art and Culture (1990)
 OS CMS: Trade Union Association of Bohemia, Moravia and Silesia (1991)
 KOK: Christian Trade Union Coalition(1990)

Ungarn:

MSZOSZ: National Confederation of Hungarian Trade Unions ((N 1990)
 SZEF: Trade Union Cooperation Forum (1990)
 LIGA: Democratic League of Independent Trade Unions (1988)
 ASZSZ: National Federation of Autonomous Trade Unions (1990)
 ESZT: Confederation of Trade Unions of Professionals (1989)
 MOSZ: National Federation of Workers' Councils (1988)

Anhang 3: Mitgliedschaft der osteuropäischen Gewerkschaftsbünde im EGB

	Mitglieder	Nichtmitglieder
CZ	ČMKOS	ASO, KUK, KOK, OS CMS
EE	EAKL, TALO	
HR	SSSH	NHS, HUS, URSH, UNI, Matica
HU	ASZSZ, ÉSZT, LIGA, MOSZ, MSZOSZ, SZEF	
LT	LPSK, Solidarumas, LDF	
LV	LBAS	
PL	Solidarność , OPZZ	FZZ Forum
SLO	ZSSS	Pergam, K'90, KNSS, Alternativa, Solidarity
SK	KOZ SR	
BG	CITUB, Podkrepa	Promiana
RO	BNS, Cartel Alfa, CSDR, CNSLR Fratia	Meridian

Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Globale Gewerkschaftspolitik

Friedrich-Ebert-Stiftung, Division for International Cooperation, Global Trade Union Program

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228 883-575

Sie finden die Kurzberichte zum Herunterladen auf <http://www.fes.de/gewerkschaften>

To download the briefing papers please use: <http://www.fes.de/gewerkschaften>

Dr. Rudolf Traub-Merz, Tel: 0228 883-582; e-mail: Rudolf.Traub@fes.de

Julia Müller, Tel. 0228 883-517, e-mail: Julia.Mueller@fes.de