

Doppelte Transformation und Gewerkschaften in Polen, Ungarn und Ostdeutschland

Rainer Deppe
Wolfgang Schroeder

Dass sich die Transformationspfade in Osteuropa länderspezifisch unterscheiden und nicht umstandlos einem vorgegebenen „westlichen Modell“ folgen, gehört zu den transformationstheoretischen Grundannahmen. Beim Vergleich zwischen Ungarn, Polen und Ostdeutschland geht es darum, wie die jeweiligen Ausgangskonstellationen in Bezug auf die Gewerkschaften ausgesehen und wie sich ihre Organisationspotenziale und ihre transformationspolitische Rolle im Verlauf des marktwirtschaftlichen Umbruchs verändert haben. Nachdem die Transformationsrezession überwunden wurde und die Privatisierung in allen drei Ländern mehr oder weniger abgeschlossen ist, stellt sich nachdrücklich die Frage, wie sich die neu entstandenen industriellen Beziehungen charakterisieren lassen und welche organisations- und tarifpolitische Stellung die Gewerkschaften einnehmen.

1 Einleitung

Die politische und wirtschaftliche Umgestaltung der ehemaligen staatssozialistischen Gesellschaften Osteuropas verlief nach keinem einheitlichen Masterplan. Galten Ungarn und Polen anfangs als Exponenten alternativer Transformationsstrategien, die als Gradualismus und Schocktherapie bezeichnet wurden, so markierte Ostdeutschland im Zeichen der Vereinigung den Sonderfall einer zeitlich verdichteten, aber sozial abgefederten ökonomischen Schocktherapie. Die Art der gewerkschaftlichen Einbindung in den Transformationskurs durch die dominanten politischen Eliten unterscheidet sich nachhaltig. Sie reicht von eher korporatistischen Formen in Ungarn, über informelle Konsensmechanismen und eigenständige politische Repräsentationsformen in Polen bis hin zum zentralen Stellenwert der verbandlich regulierten Tarifautonomie in Ostdeutschland. Während in Polen und Ungarn alte und neue Gewerkschaften nebeneinander existierten, dehnten sich die westdeutschen Gewerkschaften durch Institutionentransfer nach Ostdeutschland aus. In keinem der drei Länder hat sich die von manchen Beobachtern prognostizierte Unvereinbarkeit von politischer Demokratie und kostenträchtiger ökonomischer Reformlogik bewahrt. Überall aber entstanden massive soziale Exklusionen, die begleitet werden von einer mehr oder weniger prekären organisations- und tarifpolitischen Stellung der Gewerkschaften

in den neu entstandenen kapitalistischen Strukturen. Die folgende komparative Analyse ist ein Resümee aus Forschungsarbeiten der Autoren (Schroeder 2000; Deppe/Tatur 2002).

2 Vorlaufvergleich und Umbruchsvarianten

Für die Ende der achtziger Jahre vorhandenen Akteurskonstellationen spielten Art und Ausmaß post-stalinistischer Reformen eine wichtige Rolle. Dies betrifft insbesondere die für die Transformationspolitik verfügbaren politischen und moralischen Ressourcen. Hinsichtlich des Verhältnisses von wirtschaftlicher Modernisierung und politischer Liberalisierung galten Ungarn und Polen in den achtziger Jahren als Kontrastfälle, wohingegen die DDR unter beiden Aspekten stagnierte (Merkel 2002).

2.1 UNGARN

Als Reaktion auf die niedergeschlagene Revolution von 1956 setzten die Machthaber nicht nur auf eine polizeistaatlich pazifizierte Gesellschaft, sondern auch auf Wirtschaftsreformen, die als Ventil für verschiedenste Formen der Unzufriedenheit wirkten und zugleich den ökonomischen Modernisierungsvorsprung Ungarns ermöglichten. Parallel zur partiellen Dezentralisierung der staatlichen Ökonomie expandierten im Rahmen der „zweiten“ Wirtschaft private Produktions- und Beschäftigungsformen. Wegen der gleichwohl mäßigen Bilanz der

Reformpolitik, die sich in geringer Produktivität und Innovationsfähigkeit des dominant gebliebenen Staatssektors und wachsender Auslandsverschuldung äußerte, akzeptierten Reformökonom und Parteitechnokraten schließlich Wirtschaftsreformen nicht länger als Substitut politischer Liberalisierung, vielmehr definierten sie Demokratisierung als Voraussetzung effektiver ökonomischer Reformen (Szalai 1989). In der Hoffnung auf ihren eigenen Wahlsieg unterstützte die relativ handlungsfähige reformkommunistische Partei den Übergang zur demokratischen Republik. Ihr Kalkül war, dass sie angesichts der zahlenmäßig kleinen, sozial nur schwach verankerten politischen Dissidenz keine Probleme haben würde, das Heft des Handelns in der Hand zu behalten. Es kam anders: Sie wurde bei den ersten Parlamentswahlen zur großen Verliererin.

An den Verhandlungen des Runden Tisches nahmen, weitgehend einflusslos, sowohl die delegitimierte alten Parteistaatsgewerkschaften als auch die neu ge-

Dr. Rainer Deppe, bis 1999 Forscher am Institut für Sozialforschung Frankfurt/Main. e-mail: lurai@surfeu.de

PD Dr. Wolfgang Schroeder, Ressortleiter im Bereich Tarifpolitik beim Vorstand der IG Metall und Privatdozent an der J.W. Goethe-Universität Frankfurt/Main. e-mail: wolfgang.schroeder@igmetall.de

gründeten Alternativverbände teil. Zwar wurde noch vor den ersten Parlamentswahlen das parteistaatliche Gewerkschaftsmonopol aufgehoben und ein liberales Streikrecht verabschiedet, aber fast alle anderen Gewerkschaftsfragen wurden im Zeichen des Primats der Parteien und politischen Umbruchs vertagt. Im neu formierten Parteienspektrum gab es keine gewerkschaftsnahe Partei. Zudem war bereits absehbar, dass die relativ schwachen Gewerkschaften weder als Schutzschirm noch als Blockademacht der ökonomischen Transformation in Frage kamen.

2.2 POLEN

Das wiederholte Scheitern von reformpolitischen Anläufen in den sechziger und siebziger Jahren und damit einhergehende soziale Konflikte führten zu einer tiefen politischen Polarisierung der polnischen Gesellschaft und zur fortgesetzten Delegitimierung der Kommunistischen Partei. Höhepunkt dieser Entwicklung war die Gründung von Solidarnosc (1979) sowie die Systemkrise von 1980/81. Als klassenübergreifende Bewegung vereinte sie Arbeiterschaft und Intelligenz und repräsentierte somit gleichsam die „Gesellschaft gegen den Staat“. Wenngleich das Kriegerrecht eine Demobilisierung der Gesellschaft erzwang, blieb der Einfluss der Kommunistischen Partei durch die indirekte Wirkung der Solidarnosc und die starke Stellung der katholischen Kirche strukturell begrenzt, während die politische Delegitimierung der alten Ordnung perfekt war. Der erdrutschartige Sieg der Opposition bei den Wahlen von 1989 machte ihre Regierungsübernahme unausweichlich. Schon im Vorfeld des Umbruchs durchgesetzte Organisationsfreiheiten sowie das Streikrecht wurden nun legalisiert.

Die herausragende Bedeutung der Solidarnosc bei der Überwindung des alten Regimes legitimierte die aus ihr hervorgegangene Regierung. Angesichts von Hyperinflation und fundamentalen Strukturdefiziten wurde sie zum entscheidenden Träger eines schockförmigen Transformationskurses, für den die Gewerkschaft Solidarnosc vorübergehend den moralischen Schutzschirm bildete. Im Zeichen extremer sozialer Zumutungen kam es indes bald zu einem konfliktreichen Differenzierungsprozess zwischen Parteieliten und Gewerkschaft. Das geschah im Rahmen eines hoch politisierten Gewerkschaftsdualismus, des-

sen Gegenpol die mit den Reformkommunisten verknüpften OPZZ-Gewerkschaften bildeten.

Vergleicht man den demokratischen Umbruch in beiden Ländern, so handelte es sich jeweils um Elitenkompromisse. Allerdings war das Kräfteverhältnis zwischen „alten“ politischen Machteliten und „neuen“ Gegeneliten geradezu umgekehrt. Die soziale Verankerung der politischen Akteure unterschied sich ebenso wie ihr Verhältnis zu den Gewerkschaften.

2.3 OSTDEUTSCHLAND

Die Vorgeschichte der Revolution in der DDR hängt eng mit der Spaltung Deutschlands zusammen. Die DDR agierte als kleinerer Teilstaat im Systemwettbewerb mit dem „großen Bruder“. Auf den Arbeiteraufstand des Jahres 1953 reagierte die SED zugleich mit einer sozialpolitischen Pazifizierung der Arbeiter und einer massiven Durchherrschung der Gesellschaft, die sich nach dem Mauerbau noch verdichtete. Mit der Anfang der siebziger Jahre beschlossenen Strategie der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ spitzte sich das ökonomische Dilemma der DDR-Planwirtschaft zu, indem, ähnlich wie in Ungarn und Polen, die Konsumquote einseitig zu Lasten der Investitionsquote erhöht wurde. Der Versuch, die wachsende technologische Lücke zum Westen durch den Import von Hochleistungstechnologien zu schließen, erhöhte, ohne erfolgreich zu sein, zwangsläufig die Auslandsverschuldung (Weinert 1995). Im Unterschied zu Ungarn und Polen gab es weder eine ökonomische Modernisierung noch kam es zu einem politisch-kulturellen Modernisierungsschub in Gestalt von politisch-gewerkschaftlichen Alternativen oder Gegeneliten.

Die Sonderstellung der DDR resultierte indes daraus, dass sich die doppelte Transformation im Rahmen der Vereinigung vollzog und der Zusammenbruch schneller als in irgend einem anderen realsozialistischen Land erfolgte. Statt einer riskanten und durch eigene Potenziale kaum gestützten Selbsttransformation, plädierte die DDR-Bevölkerung für die Wende in der Wende, also für die Angliederung an die Bundesrepublik. Dementsprechend folgte dem unrealistischen Projekt der Selbstverwandlung der DDR-Gewerkschaften in unabhängige Verbände bald die Ausdehnung der westdeutschen Gewerkschaften nach Ostdeutschland.

Die maßgeblichen Impulse zur Vereinigung gingen von der Bundesregierung aus, die bei ihrer Entscheidung für die schnelle Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion auf eine enge Konsultationspolitik mit der parlamentarischen Opposition und den intermediären Organisationen verzichtete. Erst danach erfolgte die Transformation im Kontext des föderalen und sektoralen Mehrebenensystems, wobei sich in der Startphase über Interessengrenzen hinweg ein hoher Grad an Gemeinsamkeiten zwischen den Akteuren herstellen ließ. Dies trifft insbesondere für das Verhältnis zwischen DGB-Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu, die frühzeitig signalisierten, einen tarifpolitischen Fahrstuhl einzurichten, mit dem die ostdeutsche Bevölkerung sukzessive an das westdeutsche Sozialniveau herangefahren werden sollte.

3

Gewerkschaften im Zeichen der doppelten Transformation

In Ungarn und Polen standen sich 1989 zwei Gewerkschaftstypen gegenüber. Einerseits die aus dem alten System kommenden Staatsgewerkschaften, die sich auf grundlegende Reformen einlassen mussten, um handlungsfähig zu werden. Andererseits neue Verbände, die aus dem Widerstand gegen das alte Regime geboren waren. Dieser Spaltung liegt ein Cleavage (in Bezug auf den vergangenen Totalitarismus) zugrunde, das die Gewerkschaftskonkurrenz über einen längeren Zeitraum maßgeblich prägte. In Ostdeutschland existierte diese Dimension durch den Institutionentransfer nur rudimentär.

3.1 GEWERKSCHAFTSORGANISATION

3.1.1 GEWERKSCHAFTSPLURALISMUS IN UNGARN

Mit der Aufhebung des parteistaatlichen Gewerkschaftsmonopols entwickelte sich in Ungarn ein stark fragmentiertes, pluralistisches Gewerkschaftssystem. Seine Pole bildeten vier aus der alten Staatsgewerkschaft hervorgegangene Dachverbände – mit dem industriezentrierten Landesverband der Ungarischen Gewerkschaften (MSZOSZ) als größtem Einzelverband – und zwei neu gegründete Alternativver-

bänden (Demokratische Liga/Arbeiterräte). Letztere verstanden sich als Gegner des bürokratischen Zentralismus und als vom Management unabhängige Interessenvertretungen. Sie wiesen Merkmale sozialer Bewegungen auf und profitierten zunächst von ihrer netzwerkartigen Struktur, ohne aber über einen Minderheitsstatus unter den Beschäftigten hinaus zu kommen. Gegenüber den alten Verhältnissen begriffen sie sich als systemkritische Heimat Gleichgesinnter und unter den neuen Verhältnissen als demokratische Modernisierungsgewerkschaften. Dagegen versuchten sich die alten Verbände, die sich auf eine weitaus höhere Mitgliederzahl und größere finanzielle Ressourcen stützen konnten, als normale verteilungsorientierte Interessenvertretungen und Repräsentanten von potenziellen Transformationsverlierern darzustellen.

Im Zuge der schweren Einkommens- und Beschäftigungskrise in der ersten Hälfte der neunziger Jahre sowie der Expansion des Privatsektors erodierte das Cleavage „alt-neu“. An die Stelle feindlicher Koexistenz, geprägt von erbitterten Legitimitäts- und Vermögenskonflikten, rückten pragmatische Kooperationsformen. Ursprüngliche Organisationsdifferenzen verloren an Bedeutung, ohne gänzlich zu verschwinden. Zum beherrschenden Problem wurde die allgemeine gewerkschaftliche Organisationskrise. Diese zeigt sich weniger im 70-prozentigen Rückgang der Mitgliederzahl in den neunziger Jahren. Schwerer wiegt die mangelnde Präsenz der Gewerkschaften im dominant gewordenen Privatsektor. Insbesondere ist es ihnen nur partiell gelungen, in den neu entstandenen, von multinationalen Unternehmen geprägten Exportbranchen Fuß zu fassen. Parallel dazu haben sich die von Beginn an losen Bindungen zwischen Gewerkschaften und Parteien mittlerweile auf ein Minimum reduziert. Auch die anfangs vorhandenen lobbyistischen Beziehungen zwischen der Sozialistischen Partei (MSZP) und dem MSZOSZ haben sich weiter gelockert. Infolgedessen zeichnet sich der ungarische Gewerkschaftspluralismus weder durch starke parteipolitische noch durch konfessionelle Richtungsoptionen aus.

3.1.2 GEWERKSCHAFTSDUALISMUS IN POLEN

Zu Beginn der Transformation herrschte in Polen ein extrem polarisierter und hoch politisierter Gewerkschaftsdualismus, des-

sen Ursprung in den achtziger Jahren lag. Parallel zur Unterdrückung der Solidarnosc durch das Kriegsrecht von 1981 wurden die Parteistaatsgewerkschaften formell aufgelöst und die gewerkschaftliche Zwangsmitgliedschaft abgeschafft, bevor es zwei Jahre später zur Neugründung politisch konformer Branchenverbände kam. Diese schlossen sich später zum Gesamtpolitischen Bund der Gewerkschaftsverbände (OPZZ) zusammen, wobei ihre Betriebskomitees weitgehende Entscheidungsrechte erhielten und sich zu begrenzten Interessenvertretungen entwickelten.

Nach ihrer Relegalisierung im Zeichen des demokratischen Umbruchs erhob die Solidarnosc die Verhältnisse unter dem alten Regime zur politisch-moralischen Scheidelinie und damit zum wichtigsten Beurteilungsmaßstab für die Transformationspolitik der jeweiligen Regierung. Ihr fortwährender Häutungsprozess, als Reaktion auf den Wandel der Transformationskonstellation, erfolgte einerseits in konfliktreichen Auseinandersetzungen mit den aus der gemeinsamen Oppositionsbewegung hervorgegangenen politischen Eliten und ihren innergewerkschaftlichen Repräsentanten, andererseits in Konkurrenz und Abgrenzung zu den OPZZ-Gewerkschaften, die ihrerseits auf die Solidarnosc reagierten und eine starke Fraktion in der kommunistischen „Nachfolgepartei“ (Linksbündnis) stellten. Die Kontrahenten unterschieden sich anfangs deutlich in Bezug auf Sozialprofil, Organisationsressourcen und Handlungslogik. Hatte die Solidarnosc in der großbetrieblichen Arbeiterschaft ein Übergewicht, so dominierten in der OPZZ qualifizierte Angestellte und Techniker. Nach dem Auszug der Intelligenz näherten sich die Mitgliedschaften in beiden Verbänden an. Konnte die Solidarnosc sich auf ihr im Widerstand gegen das alte Regime entstandenes Ethos als Kollektividentität stützen, so appellierte die OPZZ stärker an die Nutzenkalküle ihrer Mitglieder. Indes schliffen sich im Verlauf der neunziger Jahre die Differenzen ab. In beiden Organisationen gewann der Typ des „gemäßigten Modernisierers“ (Gardawski 1996) an Gewicht, der den neu entstandenen Kapitalismus sozial regulieren wollte. Denn durch tiefgreifende Verschiebungen in der Sozial- und Beschäftigtenstruktur sowie durch die Unternehmensstrukturen im neu entstandenen Privatsektor verschlechterten sich die Bedingungen für die gewerkschaftliche Organisationspräsenz im Verlauf der Transformation deutlich.

3.1.3 GEWERKSCHAFTLICHER INSTITUTIONENTRANSFER IN OSTDEUTSCHLAND

Versuche von Branchengewerkschaften des FDGB zur Selbstreform hatten sich als nicht durchsetzbar erwiesen. Stattdessen dehnten sich die westdeutschen Gewerkschaften nach Osten aus. Gleichwohl gab es keine Stunde Null. Denn dieser Prozess war sowohl von den spezifischen Verhaltensdispositionen der DDR-Gesellschaft als auch von den Interessen und Strukturen der westdeutschen Akteure geprägt, die ihre Instrumente, ihre Spielregeln und teilweise auch ihr Personal nach Ostdeutschland exportierten. Wurde in manchen Gewerkschaften (IG Metall) das Personal der alten Staatsgewerkschaften nahezu komplett entlassen, so kam es in anderen (IG Chemie/IG Bau) zu dessen weitgehender Übernahme. Dennoch blieb in beiden Fällen die stabilitätsorientierte Machtstrategie der westdeutschen Gewerkschaftszentralen die richtungsweisende Kraft des Institutionentransfers. Das Prinzip der Einheitsgewerkschaft konnte auch in Ostdeutschland gesichert werden, wenngleich die DAG und die Christlichen Gewerkschaften in einzelnen Bereichen eine gewisse Konkurrenzsituation schufen, die von den Arbeitgebern genutzt wurde, um die DGB-Gewerkschaften unter Druck zu setzen.

Im Kontext der Einigungskrise (1992) bildete sich eine ostdeutsche Betriebsrätebewegung, die neben den Gewerkschaften ein eigenes Mandat anstrebte. Dies blieb aber eine episodenhafte Ausnahme. In der Frühphase des Transformationsprozesses zogen die neuen Gewerkschaften weitgehende Erwartungen auf sich. Der Organisationsgrad lag weit über dem westdeutschen Niveau, bevor parallel zu Beschäftigungskrise, Privatisierungsverlauf und neu entstandenen Betriebsstrukturen eine deutliche Angleichung nach unten erfolgte.

3.2 ZUR ROLLE DER GEWERKSCHAFTEN IN DER TRANSFORMATIONSPOLITIK

Die Einbindung der Gewerkschaften in den Transformationskurs der politischen Exekutive unterscheidet sich in den drei Ländern nachdrücklich, wobei die Bedeutung der makropolitischen Regulationsebene im Zeitverlauf überall zurückgeht.

3.2.1 UNGARN: ZYKLISCHER TRIPARTISMUS

Der in Ungarn 1990 eingerichtete „Rat zur Interessenabstimmung“ lässt sich zwischen ausgehandelter und etatischer Transformation ansiedeln (Bruszt 1994). Entgegen den Mitbestimmungsansprüchen der Gewerkschaften handelte es sich dabei um ein konsultatives Forum, das die Prärogative der politischen Exekutive zu keinem Zeitpunkt wesentlich einschränkte. Auf Grund vergleichsweise günstiger wirtschaftlicher Ausgangsbedingungen favorisierte Ungarns konservative *Antall*-Regierung (1990–1994) zunächst einen eher gradualistischen Transformationskurs ohne nennenswerte gewerkschaftliche Beteiligung. Es ging ihr primär darum, den Umbruch ohne radikale Brüche zu bewältigen und die sozialen Transformationskosten zeitlich zu strecken. Zur Aufhebung der staatlichen Lohnregulierung, zu begrenzten Verteilungskompromissen und Zugeständnissen beim neuen Arbeits- und Tarifrecht, die den Gewerkschaften das Tarifmonopol und betriebliche Vertretungsrechte sicherten, kam es erst, als sich die Beschäftigungs- und Einkommenskrise so vertiefte, dass Regierung und Gewerkschaften ihre wechselseitige Unterstützung benötigten.

Im Zeichen einer zugespitzten Haushalts- und Zahlungsbilanzkrise und eines akkumulierten Investitionsrückstandes, der die Reintegration in den Weltmarkt gefährdete, verabschiedete sich das 1994 ins Amt gelangte Regierungsbündnis aus Sozialisten und Freidemokraten vom Gradualismus. Das Stabilitätsprogramm führte zu gravierenden Einkommensverlusten der Arbeitnehmer und zu einem tiefen Bruch mit dem Tripartismus und den Gewerkschaften. Erst als die „Reformdiktatur“ erstmals nach der Wende ein stabiles wirtschaftliches Wachstum einleitete, kehrte der Tripartismus als Steuerungsoption zurück. Neben strategischen Verteilungskompromissen verabschiedete die *Horn*-Regierung in ihrer zweiten Phase eine Reihe von arbeits- und tarifrechtlichen Veränderungen, die den Gewerkschaften entgegenkamen.

Der neuerliche Regierungswechsel im Jahr 1998, womit die rechtsliberale *Orbán*-Regierung an die Macht kam, führte zu einer „antikorporatistischen Wende“. Kern dieser Strategie war die 1999 erfolgte Auflösung des „Rates zur Interessenabstim-

mung“, womit sich die gewerkschaftlichen Einflussmöglichkeiten in den Nachfolgegremien auf symbolische Informations- und Konsultationsrechte reduzierten. Diese Entwertung des Tripartismus entsprach in gewisser Weise dem Abschluss der ökonomischen Transformation, deren Unwägbarkeiten ursprünglich Anlass für seine Einführung gewesen waren.

3.2.2 POLEN: VOM KONSENSUALISMUS ZUM TEMPORÄREN KORPORATISMUS

Als Teil einer oppositionellen Sozialbewegung war die Gewerkschaft *Solidarnosc* zu Beginn des Umbruchs konsensuell in die Regierungspolitik der *Solidarnosc*-Eliten eingebunden. Sie bildete den Schutzschirm für ein als „Schocktherapie“ bekannt gewordenes radikales Stabilisierungs- und Liberalisierungspaket, das drastische Reallohnseinbußen einschloss. Indes kam es bei den Parlamentswahlen von 1991 zu einer ersten Distanzierung, in dem die Gewerkschaft mit einer eigenen kleinen Parlamentsfraktion in den Sejm einzog. In Reaktion auf die Streikwelle von 1992, in deren Verlauf sich die OPZZ als politische Kraft rehabilitieren konnte, und angesichts der Gefahr einer perspektivlosen Blockade der Transformationspolitik, sah sich die liberale *Solidarnosc*-Regierung veranlasst, eine korporatistische Wende einzuleiten (Tatur 1994). Der 1993 vereinbarte „Pakt zur Umgestaltung der Staatsbetriebe“, der als Kernstück eine beschleunigte Privatisierung mit erweiterten gewerkschaftlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten vorsah, brach mit der konsensualistischen Einbindung und informellen Privilegierung der *Solidarnosc* zugunsten eines formellen korporatistischen Arrangements, das alle Gewerkschaften einbezog. Im Gefolge einer neuerlichen Streikwelle brachte schließlich das Misstrauensvotum der *Solidarnosc*-Parlamentsfraktion „ihre“ Regierung *Suchocka* zu Fall. Der Regierungswechsel zugunsten der Sozialisten signalisierte einen deutlichen Statusgewinn der OPZZ. Er war mit einer Selbstausschließung der *Solidarnosc* von der neu eingerichteten Tripartistischen Kommission verbunden, deren Kompetenzen allerdings stark eingeschränkt waren.

Nach dem Sieg des um die Gewerkschaft *Solidarnosc* gruppierten Wahlbündnisses (AWS) bei den Wahlen von 1997, womit Gewerkschaftspolitiker die Regierung übernahmen, verlor selbst der reduzierte

Tripartismus vollends an Bedeutung. Die Auseinandersetzungen verlagerten sich direkt auf die Konfliktebene zwischen Regierung und Landeskommission der Gewerkschaft. Indes endete der Höhepunkt der politischen Rolle der Gewerkschaft 4 Jahre später im wahlpolitischen Fiasko. Seit 2001 fehlt der *Solidarnosc* jeglicher Partner im Parlament und die internen Auseinandersetzungen um ihre zukünftige Rolle verschärften sich dramatisch. Hinter dieser Zickzack-Bewegung steht eine nachhaltige Verschiebung des Kräfteverhältnisses zugunsten der politischen Parteien, womit sich ein Trend zur schärferen institutionellen Differenzierung zwischen Gewerkschaften und Parteien durchsetzte. Parallel dazu gewinnen stärker formalisierte Arrangements der Machtteilung an Gewicht.

3.2.3 OSTDEUTSCHLAND: POLITISCH VERNETZTE TARIFAUTONOMIE

Wegen der aus anti-inflationären Gründen zunächst beibehaltenen staatlichen Lohnregulierung verzögerte sich in Ungarn und Polen die Entfaltung der Tarifautonomie. Da die Lohnentwicklung von staatlichen Lohnleitlinien und gesetzlich garantierten Mindestlöhnen beeinflusst wurde, auf der Unternehmensebene meist nur negative lohnpolitische Spielräume existierten und die komplette Neugestaltung des Arbeits- und Tarifrechts auf der Tagesordnung stand, war es für die Gewerkschaften opportun, sich an tripartistischen und informellen Arrangements auf zentraler Ebene zu beteiligen.

In Ostdeutschland war es genau umgekehrt. Die Regierung organisierte zwar hin und wieder „Kaminrunden“ zum Aufbau Ost und gewährte den Gewerkschaften eine Beteiligung im Verwaltungsrat der Treuhandanstalt, versagte sich aber einem politischen Tripartismus. Ihre Entscheidung, die Tarifautonomie noch vor der staatlichen Einheit einzuführen, sollte dazu beitragen, die von der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion ausgehenden sozialen Folgen zu kanalisieren. Entscheidend für die Absage an eine konzertierte Aktion war indes der Wille, Handlungsspielräume zu informalisieren, um die relative Autonomie der Politik zu nutzen und gleichzeitig Schuldzuweisungen gegenüber anderen Institutionen, wie der Tarifautonomie, formulieren zu können. Allerdings waren

Tabelle 1: Ausgesuchte Wirtschaftsindikatoren Ungarns, Polens und Ostdeutschlands: BSP-Wachstum, Arbeitslosenquote, Reallohnentwicklung

Jahr	Entwicklung des Wachstums des BSP (konstante Preise; Vorjahr = 100)			Entwicklung der Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitt)			Entwicklung des durchschnittlichen Realeinkommens (Vorjahr = 100)		
	Ungarn	Polen	Osttdld.	Ungarn	Polen	Osttdld.**	Ungarn	Polen	Osttdld.
1990	98,7	85,4	86,0	1,7	3,5	2,6	94,3	75,6	-
1991	88,1	92,4	62,5	8,5	11,8	10,8	92,0	100,2	-***
1992	96,9	102,6	109,5	12,3	13,6	14,4	98,0	97,3	121,6
1993	99,4	103,8	111,9	12,1	15,7	15,1	96,2	100,6	112,5
1994	102,9	105,2	111,4	10,2	14,4	15,2	107,0	102,5	106,4
1995	101,5	107,0	104,4	9,3	13,3	14,0	87,8	103,9	107,5
1996	100,9	106,0	103,2	9,3	12,4	15,7	94,6	105,8	105,0
1997	104,6	106,8	101,6	8,7	11,2	18,1	104,9	106,1	102,7
1998	104,9	104,8	100,9	7,8	10,6	18,2	103,6	103,8	102,5
1999	104,2	104,1	102,0	7,0	12,5	17,6	102,5	104,7	103,4
2000	105,2	104,0	101,0	6,4	16,1	17,4	101,5	101,0	102,3
2001	103,8	101,0	99,9	5,8	18,2	17,5	106,4	103,3	-

** Bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

*** Angaben wegen Umstellung der Vergütungssysteme in 1990 nicht möglich.

Quellen: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Jahresgutachten 1991/92, Tabelle: Die Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt, S. 95; Canstat Statistical Bulletin 4/1996, S. 18, 3/2000, S. 12, 1/2002; BMWi: Wirtschaftsdaten neue Bundesländer, Juni 2002, Grafik 2.2, Tabelle 4.3; OECD: Employment Outlook July 2002, Tabelle: Unemployment Rates, S. 303

WSI Hans Böckler Stiftung

auch die Tarifparteien nicht bereit, ihren bestimmenden Einfluss aufzugeben. Denn sie sahen durch eine auch nur temporäre Aussetzung der Tarifautonomie ihre eigene zukünftige Regulierungskompetenz zugunsten staatlicher Prärogativen und/oder einer betrieblichen Tarifpolitik gefährdet.

Statt einen Reallohnstopp oder gar beträchtliche Reallohnverluste zu favorisieren (Arbeitgeberverbände) bzw. zu akzeptieren (Gewerkschaften), setzten beide auf eine Tarifpolitik, die sich zum Schrittmacher für das Angleichungsversprechen an den Westen machte. Durch eine aktive Lohnpolitik kam es zu Lohnerhöhungen, die deutlich über dem Produktivitätsniveau lagen. Als sich herausstellte, dass der Aufbau Ost krisenhafter verlief, als von vielen erwartet, und die vorausseilende Tarifpolitik hohe Kosten und Legitimationsdefizite erzeugte, wurde die Tarifautonomie zum idealen Sündenbock, um die Verwerfungen des Transformationsprozesses zu erklären. Für die Gewerkschaften hatte dies nachhaltige Auswirkungen, indem sie nicht nur viele Mitglieder verloren, sondern auch an Image und tarifpolitischem Einfluss einbüßten. Letzteres vor allem, weil ihnen die Arbeitgeberverbände zunehmend als berechenbarer Verhandlungspartner verloren gingen.

4

Verlauf und Ergebnisse der doppelten Transformation im Ländervergleich

In allen drei Ländern konnte der marktwirtschaftliche Umbruch ohne Gefährdung der demokratischen Institutionen bewältigt werden. Offensichtlich ist jedoch auch, dass auf längere Sicht tiefe soziale Disparitäten und Exklusionen vorhanden sein werden.

4.1 ÖKONOMISCHE BILANZ UND SOZIALE EXKLUSIONSPROBLEMATIK

Anfangs wurden die polnische Schocktherapie und der ungarische Gradualismus als alternative Transformationsstrategien beurteilt. Spätestens mit der Verabschiedung des ungarischen Stabilitätspakets (1995) zeigte sich jedoch, dass die Unterschiede eher auf eine andere zeitliche Abfolge der Reformpolitik hinausliefen. In Polen setzte die Transformationsrezession (Kornai 1994) bereits 1991 ein, während der Umbau in Ungarn weniger dramatisch verlief; dafür dauerte es aber länger, bis das Land auf einen stabilen Wachstumspfad einschwenken konnte (1997). Erreichte Polen bereits Mitte der neunziger Jahre das Volumen des Bruttosozialprodukts vor dem Umbruch, so war das in Ungarn erst gegen Ende des Jahrzehnts der Fall. Dass dieses in Ungarn mit einer um knapp 30 %

und in Polen – wegen des viel größeren Gewichts der Landwirtschaft – mit einer um 15 % verringerten Beschäftigtenzahl erzeugt wurde, markiert beträchtliche Produktivitätssprünge. In beiden Ländern überflügelte der Dienstleistungssektor die Industrie. Dafür ist in erster Linie der Terraingewinn des Banken-, Versicherungs- und Immobiliensektors verantwortlich. Die Umstrukturierung der Industrie – von der Schwer- zur Verarbeitungsindustrie – geschah durch die Reintegration in den Weltmarkt. Dass Ungarns Außenhandel einen weit höheren Anteil an technologieintensiven Produkten aufweist, zeigt, dass inzwischen ein Platzwechsel zu seinen Gunsten in Bezug auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit beider Länder stattgefunden hat. Dies lässt sich in erster Linie auf die von Anfang an vorhandene Schlüsselstellung ausländischer Investitionen zurückführen, deren herausragende Rolle in der exportorientierten Verarbeitungsindustrie, im Telekommunikationssektor und in der Energieversorgung ein Grundzug des neu entstandenen ungarischen Kapitalismus ist (Ladó 2001). Indes birgt dies die Gefahr der Abhängigkeit in sich. Denn gerade die Produktionsstätten multinationaler Unternehmen sind oft nur verlängerte Werkbänke geblieben, ohne nennenswerte Einbindung in die heimische Wirtschaft. Wegen der langsameren und mehrgleisigeren Privatisierung ist das ausländische Kapital in Polen weniger stark, auch wenn das Land den Abstand zu Ungarn inzwischen deutlich verkürzt hat.

Im Vergleich mit Ungarn und Polen zeichnet sich die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland durch einen eigentümlichen Zick-Zack-Kurs aus. Durch die schockartige Integration in den Weltmarkt auf der Basis der Wiedervereinigung kam es dort zum weitaus schnellsten und tiefsten Wirtschaftseinbruch, in dessen Verlauf binnen kürzester Zeit das Bruttoinlandsprodukt der ehemaligen DDR halbiert wurde. Es folgten bis Mitte der neunziger Jahre die vergleichsweise höchsten Wachstumsraten, die dann in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre deutlich hinter denen Polens und Ungarns zurückblieben, obwohl diese über keine annähernd vergleichbaren Ressourcentransfers verfügten. Parallel dazu verlor die dynamische Aufholjagd Ostdeutschlands gegenüber den alten Bundesländern in einem Maße an Kraft, dass die Hoffnungen auf einen sich selbst tragenden Aufschwung Ost mittlerweile geschwunden sind.

Startpunkt der disparaten Entwicklung Ostdeutschlands war eine zeitlich verdichtete Schocktherapie mit schlagartiger „Außenhandelsliberalisierung“ und dramatischer Währungsaufwertung. Dagegen wurde auf eine staatliche Lohnkontrolle verzichtet. Im Zentrum des gesteuerten Umbaus stand eine radikale Privatisierungsstrategie der Treuhandanstalt, die schnelle Privatisierung und Sanierung als identisch definierte und den Ost-Betrieben fast keine Anpassungszeit ließ. Im Ergebnis führte dies dazu, dass innerhalb von vier Jahren die gesamte staatliche Industrie privatisiert oder vielmehr liquidiert wurde. So wurde eine einmalig schnelle und umfangreiche Zerstörung von industriellen (Groß-)Betrieben und Arbeitsplätzen bewirkt, was zu einem nur schwer revidierbaren Deindustrialisierungsprozess führte (Windolf u. a. 1999). Bei den neu angesiedelten Unternehmen handelt es sich oft um verlängerte Werkbänke westdeutscher bzw. internationaler Konzerne.

Im Gegensatz zu den beiden anderen Ländern handelte es sich in Ostdeutschland um eine tarif- und sozialpolitisch abgefederte Schocktherapie. Auf der negativen Seite steht die, gemessen am Beschäftigungsrückgang, vergleichsweise tiefste Beschäftigungskrise. Diese zeichnet sich in Polen und Ungarn durch extreme regionale Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt aus, wobei in beiden Ländern eine schwere Einkommenskrise hinzukam. Das Ende der Beschäftigungskrise ist sowohl in Ost-

deutschland als auch in Polen nicht absehbar. Zu Beginn dieses Jahrtausends weisen Polen und Ostdeutschland mit 18,2 bzw. 17,5 % eine ähnlich hohe Arbeitslosenquote (2001) auf, während es Ungarn gelungen ist, diese auf 5,8 % zu drücken. Allerdings ist Arbeitslosigkeit in Polen und Ungarn in viel größerem Ausmaß als in Ostdeutschland mit Armut verbunden. Gründe dafür sind das niedrigere Arbeitslosengeld und die geringere Zahl der Anspruchsberechtigten.

4.2 GEWERKSCHAFTSPOLITISCHE BILANZ: DEZENTRALISIERUNG DER INDUSTRIELLEN BEZIEHUNGEN

Nach der Privatisierung ist es den Gewerkschaften in Ungarn und Polen nur ungenügend gelungen, in der dominant gewordenen Privatwirtschaft organisatorisch und tarifpolitisch Fuß zu fassen. Zudem zeichnet sich eine ausgeprägte Dezentralisierung der Industriellen Beziehungen ab. In geringerem Maß gilt dies auch für Ostdeutschland. Dort kam es zu einem organisatorischen Erosionsprozess, dem teilweise ähnliche Faktoren zugrunde liegen: Insbesondere die Ausbreitung kleinbetrieblicher Unternehmenssegmente und die verbandliche Unterrepräsentanz der Arbeitgeberseite.

Zwar haben die ungarischen Gewerkschaften ihre politischen Gegensätze abgebaut, aber nach dem Bedeutungsverlust tripartistischer Arrangements auf der zentralstaatlichen Ebene ist es ihnen bislang nicht gelungen, sich im neu entstandenen Kapitalismus zu gestaltungstarken Verbänden zu entwickeln. Während sie in traditionellen Bereichen wie dem Öffentlichen Dienst, der staatlichen Eisenbahn, den kommunalen Verkehrsbetrieben und der mittlerweile privatisierten Stromindustrie über relevante Organisationsbastionen verfügen, gilt das für die neu entstandenen Wachstums- und Exportbranchen (Banken und Versicherungen, Automobil, Elektronik) nicht. Diese werden von multinationalen Unternehmen geprägt, die sich durch eine umfassende Verbandsabstinenz auszeichnen.

Innerhalb des dreistufigen Verhandlungssystems hat sich in Ungarn eine weitreichende Dezentralisierung der industriellen Beziehungen herausgebildet. Firmentarifverträge bilden quantitativ und qualitativ den vorrangigen Vertragstypus. Während nur für 10 bis 15 % der Arbeitnehmer im privatrechtlich geordneten

Wettbewerbssektor überbetriebliche Tarifverträge gelten, die häufig nur die arbeitsgesetzlichen Vorschriften bestätigen, sind die Arbeitsbedingungen von etwa 40 % der Beschäftigten durch Firmentarifverträge reguliert, die aber kaum Einfluss auf die Leistungsentlohnung und Arbeitszeitgestaltung haben (Neumann 2002). Etwa die Hälfte der im Privatsektor Beschäftigten arbeitet in einer gewerkschafts- und tariffreien Zone, die überwiegend aus Klein(st)betrieben besteht und sich mit dem informellen Sektor überlappt, wo arbeitsgesetzliche Regelungen oft umgangen werden. In dem an das deutsche Modell angelehnten dualen System der Arbeitnehmerinteressenvertretung verfügen die Betriebsräte über keine nennenswerten Mitbestimmungsrechte und bilden kein Scharnier zu überbetrieblich agierenden Gewerkschaften. Entweder treten sie an die Stelle fehlender Gewerkschaften, wie nicht selten in multinationalen Unternehmen, oder die Gewerkschaften sind die maßgebliche Interessenvertretung vor Ort geblieben.

Auch im dualistischen Gewerkschaftssystem Polens entschärfte sich die Konfliktkonstellation zwischen den beiden konkurrierenden Gewerkschaften OPZZ und Solidarnosc im Laufe der neunziger Jahre. Ausschlaggebend dafür waren nicht nur die zurückgehende Bedeutung des moralischen Kapitals von Solidarnosc und die Mitgliederverluste in beiden Gewerkschaftslagern, sondern auch die allmähliche Funktionsdifferenzierung zwischen Partei und Gewerkschaft. Im Zuge der Expansion des Privatsektors und der sektoralen Umstrukturierung zugunsten des Dienstleistungssektors büßten auch die polnischen Gewerkschaften massiv an organisatorischer Präsenz und tarifpolitischer Stärke ein. Wobei die Solidarnosc weit mehr als die OPZZ in der Lage war, sich im Zuge der Privatisierung zumindest teilweise zu behaupten und in den „Zukunftsbranchen“ neues Terrain zu erobern.

Während im öffentlichen Dienst der gewerkschaftliche Organisationsgrad etwa 50 % beträgt, liegt er in den traditionellen Staatsbetrieben der Industrie noch darüber, wobei er mit deren Kommerzialisierung (Umwandlung von Aktiengesellschaften in Staatsbesitz) deutlich abnimmt. Dagegen ist die Ausweitung des neuen, von kleinen und mittleren Betrieben geprägten Privatsektors mit einer massiven Verdrängung der Gewerkschaften verbunden. Diese Segmentierung der Gewerkschaftsland-

schaft gilt auch tarifpolitisch (Gardawski u.a. 1999). Im Rahmen einer ausgeprägten Dezentralisierung der Industriellen Beziehungen sind Belegschaftsgesellschaften, Staatsbetriebe sowie frühere staatliche Großbetriebe relativ dicht durch Firmentarifverträge abgedeckt. Demgegenüber bilden im gesamten neuen Privatsektor Betriebstarifverträge eher eine Ausnahme, was gleichermaßen für polnische und ausländische Unternehmen zutrifft.

In Ostdeutschland hat sich aus dem anfänglich hohen Mitgliederstand mit flächendeckender Präsenz sukzessive eine Landschaft entwickelt, in der ebenfalls weite Teile der Mittel- und Kleinbetriebe gewerkschaftsfrei sind. Seit 1990 nimmt der Organisationsgrad stetig ab. Selbst in Branchen, die sich konsolidiert haben und schon seit mehreren Jahren einen Beschäft-

igtigkeitszuwachs aufweisen, ist es nicht gelungen, diesen Trend zu stoppen. Trotzdem ist der Institutionentransfer keine Misserfolgsgeschichte. In den zentralen Branchen der verarbeitenden Industrie sowie im öffentlichen Dienst besteht eine hinreichende Repräsentations- und überbetriebliche Konfliktfähigkeit und zudem hat sich das Industrie- sowie Einheitsgewerkschaftsprinzip durchgesetzt.

Anfangs wurde der Flächentarifvertrag anstelle des verschiedentlich geforderten Vorrangs betrieblicher Regelungen weitgehend akzeptiert. Indes stellte sich im Zeitverlauf eine schnelle Zunahme von Firmentarifverträgen und tariffreien Zonen ein, was die Vorrangstellung des Branchentarifvertrages stark relativierte. Maßgeblich für diese Entwicklung ist die rapide abnehmende Fähigkeit der Arbeitgeber, eine hin-

reichend große Zahl von Firmen an den Tarifvertrag zu binden. Ursächlich für diese Entwicklung sind deutliche Verschiebungen der Kräfteverhältnisse, Wettbewerbsvorteile durch eine untertarifliche Entlohnung und nicht zuletzt kleinbetriebliche Strukturen. Insgesamt kann für Ostdeutschland, bezogen auf die in transformationstheoretischen Konzepten üblicherweise unterstellte Abfolge, von einer Phasenverkehrung gesprochen werden. Nach einer außergewöhnlich schnell durchlaufenen Aufbauphase sowie einem ungewöhnlich raschen Eintritt in eine Konsolidierungsphase – trotz des Transformationschocks – sind mittlerweile Zeichen der Entkonsolidierung bei den Gewerkschaften und den Industriellen Beziehungen unübersehbar.

LITERATUR

Bruszt, L. (1994): Az Antall-Kormány és a Gazdasági Érdekképviseletek (Die Antall-Regierung und die wirtschaftlichen Interessenvertretungen), in: Gombár u.a. (Hrsg.), Kormány a mérlegen (Regierung auf der Waagschale 1990–1994), Budapest, S. 208–230

Deppe, R./Tatur, M. (2002): Rekonstitution und Marginalisierung. Transformationsprozesse und Gewerkschaften in Polen und Ungarn, Frankfurt/New York

Gardawski, J. (1996): Przyzwolenie ograniczone. Robotnicy wobec rynku i demokracji (Begrenzte Zustimmung. Arbeiter zu Markt und Demokratie), Warschau

Gardawski, J./Gaciarz, B./Mokrzyszewski, A./Pankow, W. (1999): Rozpad Bastonu? Związki zawodowe w gospodarce prywatyzowanej (Gewerkschaften in der privatisierten Wirtschaft), Warschau

Kornai, J. (1994): Transformational Recession: the Main Causes, in: Journal of Comparative Economics 19

Ladó, M. (2001): Hungary: FDI and its Impact on Industrial Relations, in: ETUI (Hrsg.), CEE Countries in EU Companies Strategies of Industrial Restructuring and Relocation, Brüssel, S. 73–115

Merkel, W. (2002): Vergleichendes Gutachten zur Transformation in Polen und Ungarn, Gütersloh

Neumann, L. (2002): Does Decentralized Collective Bargaining Have an Impact on the Labour Market in Hungary?, in: European Journal of Industrial Relations 1, S. 11–32

Schroeder, W. (2000): Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand. Zur Entwicklung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland, Wiesbaden

Szalai, E. (1989): Gazdasági mechanizmus, reformtörekvések és nagyvállalati érdekek (Wirtschaftsmechanismus, Reformbestrebungen und Interessen der Großunternehmen), Budapest

Tatur, M. (1994): Neo-Korporatismus in Osteuropa?, in: Berliner Debatte 5

Weinert, R. (1995): Wirtschaftsführung unter dem Primat der Parteipolitik, in: Pirker, T. u.a., Der Plan als Befehl und Fiktion, Opladen, S. 285–308

Windolf, P./Brinkmann, U./Kulke, D. (1999): Warum blüht der Osten nicht? Zur Transformation der ostdeutschen Betriebe, Berlin