

## Transformationssequenzen und Gewerkschaftskonstellationen in Polen und Ungarn

Deppe, Rainer; Tatur, Melanie

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deppe, R., & Tatur, M. (1995). Transformationssequenzen und Gewerkschaftskonstellationen in Polen und Ungarn. In E. J. Dittrich, F. Fürstenberg, & G. Schmidt (Hrsg.), *Kontinuität im Wandel : Betriebe und Gesellschaften Zentraleuropas in der Transformation* (S. 131-153). München: Hampp. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-410061>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

R. Deppe, M. Tatur

## **Transformationssequenzen und Gewerkschaftskonstellationen in Polen und Ungarn**

Im folgenden wollen wir spezifischen politisch-kulturellen Einbettungen der jeweiligen Transformationspolitiken in beiden Ländern in der Startphase der Transformation sowie deren Wandlungen und Erosionen im Zeitverlauf nachgehen. Unser besonderes Augenmerk gilt wechselnden Konfigurationen im Zusammenspiel zwischen Organisationstypen und Handlungsmustern der Gewerkschaften einerseits und der Art und Weise ihrer Inklusion oder Exklusion in die Transformationspolitiken der regierenden Eliten andererseits.

### **1. Unterschiedliche gewerkschaftspolitische Konstellationen als andersartige Transformationsressourcen in der Startphase**

Unter Hinweis auf unterschiedliche politische Kontexte und gesellschaftliche Lernprozesse seit Mitte der fünfziger Jahre sind die "Gegengesellschaften" in Polen und Ungarn in den achtziger Jahren typisiert und kontrastiert worden. Als polnisches Charakteristikum galt eine von Solidarnosc getragene kollektivistisch-konfliktorische Politisierung in der Dichotomie von Gesellschaft und Staat. Als Merkmale der ungarischen "Gegengesellschaft" galten über die zweite Ökonomie realisierte Prozesse der "Re-Verbürgerlichung" und individualistische Überlebensstrategien im Kontext einer depolitisierten Gesellschaft. Diesen Typisierungen der "civil society" wurden die Figuren des "citoyen" und des "bourgeois" zugeordnet (Frentzel-Zagorska 1990). Sowohl die überspitzten Kontrastierungen der "Gegengesellschaften" wie ihre Deutung als zivilgesellschaftliche Alternativen sind mit Blick auf die Komplementarität von System und "Gegengesellschaft" problematisiert worden. Dabei wurde zugleich die Eignung der jeweiligen soziokulturellen Erbschaften als spezifische Transformationsressourcen in Frage gestellt.

Bezüglich Ungarns z. B. läßt sich bezweifeln, ob die neuen Kleinunternehmer der achtziger Jahre tatsächlich Geburtshelfer einer risikobereiten und akkumulationsfähigen einheimischen Unternehmerschicht sein können, da die hybride Symbiose zwischen redistributivem Staatssektor und marktreguliertem Privatsektor Verhaltensweisen gefördert hat, die deren Träger durchaus zu Gegnern einer radikalen wirtschaftlichen Liberalisierung machen kann. Selbst wenn sich die zweite Wirtschaft als Modernitätsterrain im Sinne einer partiellen Rekonstitution von Marktelementen und wirtschaftlicher Autonomie begreifen läßt, so hat sie sich doch in keiner Weise zum Medium für die politische Artikulationsfähigkeit von

"Wirtschaftsbürgern" gegen das politische Machtmonopol der Partei entwickelt. Sie bildet im Gegenteil einen entpolitisierten, von Kompromissen geprägten Bereich der friedlichen Koexistenz zwischen Bevölkerung und Regime, da die Mehrzahl der Arbeitnehmer versuchte, in Form eines von der Macht tolerierten doppelten Einkommens- und Beschäftigungsstatus ihre wachsenden ökonomischen Alltagsprobleme innerhalb subkultureller Netzwerke individuell zu bewältigen. Zusammen mit den informellen, selektiven Aushandlungsprozeduren produktionsstrategisch wichtiger Arbeitnehmergruppen in den Staatsbetrieben, auf deren Improvisationspotentiale das Management aufgrund permanenter Mangelzustände angewiesen war, stellte sich die ungarische Gesellschaft gegen Ende der achtziger Jahre als ein Konglomerat höchst segmentierter Formen der Interessenwahrnehmung dar, welches durch ein von den inkorporierten Gewerkschaften bürokratisch-paternalistisch verwaltetes Sozialsystem gleichsam überwölbt wurde. Zwischen informeller Segmentierung und bürokratischer Integration wurden solidarische Praktiken und gesellschaftliche Egalitätsvorstellungen aufgerieben. Auch wenn sich in den achtziger Jahren eine Dezentralisierungstendenz zum "company unionism" (Tóth 1994) beobachten ließ, da die Gewerkschaften in enger Veflechtung mit dem Management Aufgaben einer im Aufbau begriffenen Interessenvertretung übernahmen, stellte der demokratische Umbruch ihre Legitimität massiv in Frage. Indes kamen auch die in seinem Windschatten neu entstehenden Alternativverbände über eine politische Statistenrolle nicht hinaus. Der politische Durchbruch wurde von den zu neuen Parteien formierten antagonistischen Eliten ohne breite Beteiligung der Bevölkerung und ohne nennenswerten Einfluß der Gewerkschaften ausgehandelt. Bei sehr niedriger Wahlbeteiligung ging aus den ersten freien Wahlen nicht zufällig eine konservative Regierungskoalition hervor, deren Protagonisten im Kádárregime zur gemäßigten Opposition gezählt hatten. Im Gegensatz zu den aus der Dissidenz entstandenen liberalen Parteien, die für eine radikalere marktwirtschaftliche Umgestaltung plädierten, präsentierten sich die Konservativen als "ruhige Kraft", die dem Markt eher mißtraute und einen allmählichen, relativ schmerzlosen Übergang befürwortete.

Anders als in Ungarn konstituierte sich die Zivilgesellschaft in Polen weniger in den ökonomischen Nischen und Parallelräumen der staatssozialistischen Gesellschaft als im Konflikt mit der politischen Ordnung. Folglich war Modernität im polnischen Fall stärker auf politische Demokratisierung und Unabhängigkeit durch Einschränkung und Aufhebung der monolithischen politischen Macht bezogen. In dem Maße wie sich gesellschaftliche Gegenmacht als Gewerkschaft organisierte, schloß Demokratisierung die Forderung nach unabhängigen Gewerkschaften in Form der Wiedezulassung der Solidarnosc ein. Diese Stoßrichtung zielte auch gegen die in der OPPZ (Polnischer Gewerkschaftsbund) zusammengefaßten "autonomen Betriebsgewerkschaften", die nach dem Ende des Kriegsrechts explizit als Gegenmacht zur illegalen Solidarnosc konzipiert wurden

und die die führende Rolle der Partei anerkannten. Mit der Reaktivierung der Solidarnosc signalisierte die Streikbewegung von 1988 die Zuspitzung der politischen Lage und „begleitete“ die Einrichtung des Runden Tisches als Medium eines konfrontativen Übergangskompromisses. Kriterium für Modernität war den Aktivisten und den meisten Wissenschaftlern der Stellenwert, den die Solidarnosc als Transformationsressource für die Funktionsfähigkeit des demokratischen politischen Systems haben würde. Gegenüber einer solchen Einschätzung weckten jene Merkmale einer politischen Kultur Bedenken, die sich, im Gewand eines Arbeitermythos, durch gemeinschaftliche Assoziationsformen und moralisch-fundamentalistische Denkweisen auszeichneten. Diese könnten - so wurde argumentiert - womöglich zum Nährboden für populistische Politikstrategien und zur Transformationsbarriere werden, indem sie zur Legitimation gewerkschaftlicher Blockademacht beitragen (vgl. Staniszkis 1991).

Abgesehen von manifesten organisatorischen und ideologischen Unterschieden der jeweiligen Gewerkschaftssysteme und der andersartigen (partei)politischen Vernetzung der Gewerkschaften haben die unterschiedlichen Typen der "Gegengesellschaft" eine ganz spezifische gesellschafts- und gewerkschaftspolitische Bedeutung bekommen. Sie ist bis heute relevant geblieben. Wird Konflikt als potentielle moderne Ressource für soziale Integrations- und Kohäsionsprozesse und als unentbehrliches Medium gewerkschaftlicher Identität und Handlungsfähigkeit verstanden, dann unterscheiden sich beide Länder bezüglich der Verfügbarkeit dieser Ressource grundlegend. Indiz dafür ist das außerordentlich unterschiedliche Streik- und Demonstrationsniveau und, damit zusammenhängend, die politisch-symbolische Bedeutung offener sozialer Konflikte. In Polen haben alle großen zyklischen Streikbewegungen eine kontextbezogene, organisations- und transformationspolitische Bedeutung gehabt. Einerseits haben sie zu organisatorischen Wandlungsprozessen im Gewerkschaftssystem, zur Neubestimmung gewerkschaftlicher Identitäten und zur Auslotung veränderter Handlungspotentiale beigetragen. Andererseits sind sie Signale dafür gewesen, inwieweit der Transformationskurs der politischen Eliten noch akzeptiert oder bereits abgelehnt wird, und sie haben Kursveränderungen beeinflusst. Offene soziale Konflikte haben so geholfen, das für die Transformation charakteristische, immense Ausmaß an Unsicherheit zu reduzieren, was die Legitimation sowie die Handlungs- und Integrationspotentiale der beteiligten Akteure und deren wechselseitiges Verhältnis betrifft. Freilich geschah dies im Kontext der "vormodernen" Bedingung einer "Bereitschaftsreserve" an Gemeinsinn (Hirschman 1994) als Medium der Konfliktregulierung. Ähnliches gilt für Ungarn nicht, wo sich die wenigen Arbeitskämpfe meist auf einzelne Betriebe, kleinere Gruppen und kurze Warnstreiks beschränkt haben. Aber auch die vereinzelt Aktionen größerer gewerkschaftlicher

Gruppierungen waren für die eigene Kohäsionskraft und für Verschiebungen im Gewerkschaftssystem eher unbedeutend und haben bestenfalls bereichsspezifisch eine transformationspolitische Signalwirkung gehabt. Gegenüber offenen sozialen Konflikten und Formen symbolischer Integration in Polen spielen in Ungarn formelle institutionelle (Re)Arrangements und die Auseinandersetzung um institutionelle Positionen sowohl für die Begründung gewerkschaftlicher Legitimität und die Sicherung organisatorischer Stabilität eine weitaus größere Rolle. Dies gilt auch für Versuche, die Beziehungen zwischen Regierung und Gewerkschaften in Richtung eines politischen Integrationsmechanismus zu strukturieren.

Die Konflikterfahrungen der politisierten polnischen Gesellschaft und die Konfliktfähigkeit der Solidarnosc wurden in der Startphase der Transformation statt zum Blockadepotential zum "Sozialkapital" für einen radikalen Transformationskurs mit massiven konsumptiven Einschränkungen.

Einerseits konnten sich die regierenden Solidarnosc-Eliten, mehr als es irgendeiner ungarischen Regierung möglich gewesen wäre, bei ihrer "breakthrough-Reform" auf die anfängliche Unterstützung der Solidarnosc verlassen, weil aufgrund der in den achtziger Jahren entstandenen Dichotomie zwischen Staat und Gesellschaft der Sturz des kommunistischen Systems mit dem marktwirtschaftlichen Durchbruch gleichsam synonym erschien. Andererseits ließen die vergangenen Konflikterfahrungen und -ergebnisse, insbesondere die Selbstbeschränkungen von Revolution und Reaktion zwischen 1980 und 1984, wechselseitig riskante, aber kalkulierbare Handlungshorizonte zu. Die Regierung brauchte nicht zu befürchten, daß jeder größere, durch ihre Transformationspolitik ausgelöste Konflikt eventuell unbeherrschbar werden könnte. Umgekehrt brauchte die Gewerkschaft Solidarnosc aufgrund ihres moralischen Selbstbewußtseins und ihrer institutionellen Machtposition in den Betrieben nicht zu befürchten, daß ihre Einwilligung in eine extrem restriktive Einkommenspolitik sie für die Zukunft handlungs- und konfliktunfähig machen würde. Vielmehr konnten ihre Mitglieder darauf vertrauen, daß ihre Organisation weiterhin über die Verhandlungsmacht verfügte, um sie für ihre "Ökonomie der Geduld" später zu entschädigen. Konsensualismus als Modus gesellschaftlicher Absicherung der Schocktherapie war wirksam, blieb aber widerrufbar. Er implizierte auf Regierungs- und Gewerkschaftsseite eine ausdrückliche Zurückweisung institutionalisierter, "neokorporatistischer" Arrangements.

Zum legitimatorischen Bezugspunkt der "Schocktherapie" wurde das "Ethos" der Solidarnosc als einem substantiell gefaßten politisch-symbolischen Reformkonsens über "Demokratie und Marktwirtschaft". Sein spezifischer ökonomischer Inhalt war von Wirtschaftsexperten auszugestalten und einer heroischen Gesellschaft zuzumuten. Die politische Einbindung der Gewerkschaften erfolgte über diesen Konsens, eine anfängliche Personalunion der Eliten und einen darüber informell gesicherten privilegierten politischen Status der Gewerkschaft Solidarnosc. Die politische Partizipation der Gewerkschaftsführung beschränkte sich

auf die Neufassung des institutionellen Korsetts gewerkschaftlicher Politik und die sozialpolitische Abfederung vorgegebener ökonomischer Transformationsschritte. Das eigentliche Feld normaler Gewerkschaftsaktivitäten, die Lohnpolitik, blieb insofern unbesetzt, als die Spielräume für betriebliche Lohnerhöhungen durch administrative Leitlinien eingeschränkt wurden, für deren Einhaltung die Androhung einer progressiven Strafsteuer (popiwek) sorgte. Die konsensuale Einbindung der Gewerkschaft bedeutete nicht die Abwesenheit von Konflikt. Schon 1989 leitet die Auseinandersetzung um das Symbol der Solidarnosc nicht nur einen politischen "Krieg an der Spitze", sondern auch einen konfliktorischen Prozeß der organisatorischen und politischen Differenzierung von Gewerkschaften und politischen Eliten ein. Auch 1990 beobachten wir soziale Konflikte und Streikaktivitäten. Im Endeffekt allerdings blockierten der politische Reformkonsens und das "Ethos" der Solidarnosc die Artikulation und Vermittlung vorfindlicher Reproduktionsinteressen. In den Betrieben stützte sich der "Schutzschirm", den die Solidarnosc über die Reformpolitik spannte, auf die politischen Orientierungen der Gewerkschaftsaktivisten (vgl. Gilejko u.a. 1992) einerseits und auf eine Dissonanz zwischen politischen Reformorientierungen und ökonomischen Interessen bei Mitgliedern und Klientel andererseits (vgl. Gardawski, Zukowski 1994).

Das Gewerkschaftssystem jener Zeit zeichnete sich durch einen asymmetrischen politischen Dualismus zwischen den beiden großen Gewerkschaftsorganisationen Solidarnosc und OPZZ im Kontext einer ideologischen Polarisierung aus, die, ungeachtet beträchtlicher Veränderungen in der gewerkschaftlichen Konstellation, bis heute fortbesteht. Nicht nur die Führung beider Organisationen, sondern auch die betrieblichen Aktivisten unterscheiden sich deutlich, was ihre Bewertung des Kriegsrechts einerseits und des Balcerowicz-Plans andererseits betrifft. Die Solidarnosc-Führer beurteilten die Privatisierung und eine leistungsbezogene Verteilungspolitik deutlich positiver als ihre eher etatistisch orientierten Kollegen von der OPZZ. Eine analoge Divergenz läßt sich auch bei den Sympathisanten beider Gewerkschaften feststellen. Ungeachtet einer geringeren Mitgliederzahl waren und sind politisches Prestige und Mobilisierungs- und Verpflichtungsfähigkeit der Solidarnosc ungleich größer als die ihres Konkurrenten. Die Betonung ihrer politischen Genese und der politisch-moralischen Identität der Solidarnosc bot die Möglichkeit zur Rechtfertigung des privilegierten politischen Status sowie zur Abgrenzung und Identitätsbildung der Organisation. Somit war die konsensual vermittelte und durch die Gewerkschaft Solidarnosc abgeschirmte radikale ökonomische Schocktherapie nicht einfach der anfängliche politische Konsens an sich, sondern repräsentierte die Politisierung und Konfliktfähigkeit der Gesellschaft.

Zusammen mit den strukturellen Verwerfungen der wirtschaftlichen Umgestaltung und den sozialen Implikationen der Transformationsrezession beeinflusste der zwangsläufige Verfall dieser politisch-symbolisch integrierten Ausgangskonstellation im weiteren Verlauf die Formen und Richtungen von Wandlungsprozessen und Erosionserscheinungen im polnischen Gewerkschaftsbereich. Die im demokratischen Umbruch und in der ökonomischen Transformation von Anfang an angelegte Differenzierung von Akteuren, Positionen und Interessen vollzieht sich in Polen als Herausbildung einer Vielzahl von Akteuren, die sich alle als Erben der Solidarnosc begreifen.

Im Vergleich zu Polen bildete die entpolitisierte und segmentierte ungarische Gesellschaft das Ferment für eine andersartige Transformationspolitik der konservativen Regierungskoalition. Diese ist als "gradualistisch-etatistisch" definiert worden (Bruszt 1993), um einerseits ihre von Skepsis gegenüber dem Markt diktierte schrittweise Gangart und andererseits ihre staatszentrierte Ausrichtung zu charakterisieren, die die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppierungen weitgehend ausschloß. Indes werden mit "Gradualismus" und "Etatismus" höchst inkonsistente Phänomene charakterisiert. Wechselten sich in der Wirtschaftspolitik vorsichtige Übergangsschritte mit abrupten Durchbruchversuchen ab (radikale Importliberalisierung, hartes Konkursgesetz für Unternehmen), so in der Gewerkschaftspolitik Neutralisierungsbestrebungen mit partiellen Inklusionsversuchen. In solchen Inkonsistenzen spiegeln sich unter anderem die geringe Konflikterfahrung und symbolische Kohäsionskraft der ungarischen Gesellschaft wider, was hinsichtlich der Akzeptanz des marktwirtschaftlichen Übergangs zu einem höchst unsicheren gesellschaftlichen Umfeld beitrug. Zumindest teilweise erklärt sich daraus das im Vergleich zu Polen große Gewicht, das institutionellen Verfahren als Medium der Legitimitätsbeschaffung und Konfliktregulierung nicht zuletzt auf dem Gebiet industrieller Beziehungen zukommt. Zu den Eigentümlichkeiten des als Elitenkompromiß ausgehandelten demokratischen Umbruchs in Ungarn gehörte, daß der radikale Legitimitätsbruch mit Institutionen und Protagonisten des alten Regimes im Rahmen strikt gewahrter Legalität und Rechtskontinuität erfolgte, um das hohe Maß an politischer Unsicherheit zu verringern.

Die von Kis (1994) formulierte These, daß es der ungarischen Verfassung an symbolischer Integrationskraft mangle, weil sie kein Produkt eines gemeinsamen Gründungsakts der beteiligten politischen Akteure gewesen sei, läßt sich allgemein als Bedingungskontext für die ökonomische Transformation fassen. Im Gegensatz zu Polen entstand im ungarischen Vorlauf kein nennenswertes Gemeinschaftskapital, welches als Medium sozialer Integration unter den Zumutungen marktwirtschaftlicher Transformation hätte dienen können. Die politischen Eliten, gleich welcher Couleur, konnten sich auf keinen auch nur annähernd vergleichbaren Reformkonsens stützen, innerhalb dessen Demokratie und Marktwirtschaft als synonym und radikale soziale Belastungen als deren notwendiges Pendant

erschieden. Für die Wahl des Transformationspfads folgte daraus, daß eine so weitgehende Entkoppelung wirtschaftspolitischer Strategien von vorfindlichen Reproduktionsinteressen wie in Polen unmöglich war. Zwar konnte sich die konservative Regierungskoalition bei niedriger Wahlbeteiligung auf eine deutliche Mandatsmehrheit stützen, jedoch war sie sich höchst unsicher, welchen Vertrauensvorschuß sie in der entpolitisierten ungarischen Gesellschaft genoß. Anders als in Polen richtete sich ihr avantgardistisches Politikverständnis weniger auf die ökonomische Transformation als vielmehr auf ein vom privilegierten Wissen der Eliten gesteuertes historisches Projekt oder als eine von Experten definierte technokratische Notwendigkeit. Vielmehr verstanden sich die Konservativen als Avantgarde eines noch zu vollendenden politisch-moralischen Systembruchs. Durch ihn sollten die vom Kommunismus bewirkten Verluste an geschichtlicher Kontinuität und kollektivem Gedächtnis, an Werten und Moral aufgehoben werden. Durch den Rückgriff auf prämoderne Symbole, Rituale und künstliche Geschichtsrekonstruktionen gelang es der Regierung indes nicht, symbolisches Kapital für den marktwirtschaftlichen Umbruch zu akkumulieren. Statt dessen polarisierte ihr damit ausgestaffierter "parlamentarischer Absolutismus" das Parteienspektrum und befremdete die große Mehrheit der Bevölkerung. Die Regierung scheute nicht nur vor sozialen Konflikten zurück, sondern suchte ihre Bündnispartner eher in der Staatsbürokratie - später auch im Management staatlicher Großunternehmen (vgl. Szalai 1991) - als in der Gesellschaft.

Dementsprechend versuchte die Regierung anfangs, die Gewerkschaften eher zu neutralisieren als in ihre Transformationspolitik einzubeziehen. Entgegen kam ihr dabei, daß sie im Vergleich zu Polen "mehr Markt, aber schwächere Gewerkschaften" erbt (Bruszt 1993). Das im Windschatten des demokratischen Umbruchs neu entstandene pluralistische Gewerkschaftssystem unterschied sich in mindestens vier wichtigen Aspekten von der polnischen Gewerkschaftskonstellation. Sie alle trugen zu einer "assoziativen Unterentwicklung" bei, welche die mögliche Rolle der Gewerkschaften als "intermediärer" Partner der Regierung in der Transformationspolitik von Anfang an präkarisierte.

1. Die eingeschränkte Repräsentativität und Legitimität der Gewerkschaften ging mit ihrer geringen Mobilisierungs- und Verpflichtungsfähigkeit einher.
  2. Das außerordentlich hohe Maß an horizontaler und vertikaler Fragmentierung machte eine Interessenaggregation auf zentraler Ebene ebenso schwierig wie eine Verpflichtung von Mitgliedsverbänden auf durch ihre Konföderationen ausgehandelte zentrale Verhandlungskompromisse.
- Unter dem Druck der veränderten politischen Machtverhältnisse und der neu entstehenden Verbandskonkurrenz durchliefen die alten Gewerkschaften einen

Reorganisationsprozeß, aus dem anstelle des alten Monopolverbandes vier Konföderationen hervorgingen. Die beiden größten sind der industriezentrierte Ungarische Gewerkschaftsbund (MSZOSZ) und das im öffentlichen Dienst verankerte Gewerkschaftliche Kooperationsforum (SZEF). Dieser Verselbständigungs- und Vervielfältigungsprozeß läßt sich als reaktiv-komplementärer Vorgang der Institutionenneubildung interpretieren. Dieser folgte der opportunistischen Logik organisationsstrategischer Kosten-Nutzen-Erwägungen gewerkschaftlicher Führungskader ohne nennenswerte Anteilnahme der desinteressierten Mitglieder. Angesichts des Machtverlustes der staatlichen Monolpartei, des entstehenden demokratischen Mehrparteiensystems, der vorhersehbaren Auflösung des staatlichen Eigentumsmonopols und der Ausdifferenzierung von Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst schien eine solche Organisationsanpassung geboten, um die erheblichen Destabilisierungs- und Entlegitimierungsrisiken zu reduzieren und Handlungsfelder stärker auf die Interessen verschiedener Arbeitnehmerschichten zuzuschneiden. Organisationsintern abgesichert wurde dieser konföderative Rekonstitutionsprozeß durch den Austausch kompromittierter Spitzenfunktionäre, die Einführung demokratischer Satzungen und eine Redefinition des ideologischen Selbstverständnisses. Dieses implizierte neben der Deklaration parteipolitischer Neutralität eine etatistisch gefärbte Neubestimmung als Interessenvertretung zum Schutz der Arbeitnehmer vor zukünftigen marktwirtschaftlichen Risiken. Parallel zur horizontalen Fragmentierung verlief ein Prozeß vertikaler Fragmentierung in Form einer weitgehenden Autonomie betrieblicher und fachlicher Gewerkschaftsorgane innerhalb der neu geschaffenen Konföderationen. In diesem ausgeprägten Antizentralismus spiegelte sich die fehlende ideologisch-normative Integrationskraft des alten Monopolverbandes und seiner Branchenfilialen ebenso wider wie die in den achtziger Jahren entstandene Tendenz zu einem vom Management abhängigen "company unionism".

3. Demgegenüber resultierte der Antizentralismus der neu gegründeten Alternativverbände (Demokratische Liga, Unabhängige Gewerkschaften, Landesbund der Arbeiterräte) teils aus spontanen lokalen Entstehungsprozessen, teils aus dem demokratischen Selbstverständnis der Gründungsmitglieder. Insbesondere in der antipodischen Identität der LIGA verbanden sich radikale Formen innerverbandlicher Demokratie mit dem strategischen Anspruch, den Verband als "grass root organization" von unten her aufzubauen. Gegenüber dem polnischen privilegierten Dualismus zugunsten der Solidarnosc bestand in Ungarn ein eigenartiger asymmetrischer Dualismus zwischen alten und neuen Verbänden, der sich als Diskrepanz zwischen organisationspolitischem Status und politischer Legitimität oder zwischen organisatorischer Repräsentativität und politischem Status äußerte. Kamen die neu gegründeten Alternativverbände organisationspolitisch über

einen Minderheitenstatus in ausgewählten Bereichen nicht hinaus (Eisenbahn, öffentlicher Nahverkehr etc.), so genossen sie demokratische Legitimität und verfügten über begrenzte Einflußmöglichkeiten im politischen System. Demgegenüber konnten die "Nachfolgeverbände" in Industrie, Handel und öffentlichem Dienst organisationspolitisch eine hegemoniale Stellung konservieren, während ihre demokratische Legitimität vorerst strittig war und sie durch die wahlpolitische Isolierung der reformierten Sozialistischen Partei zunächst über keine wirksamen Parteiverbindungen ins politische System verfügten. Diese Konstellation trug zu einem anhaltenden Stellungskrieg um Legitimität und Vermögen bei, der sowohl das Verhältnis zwischen Regierung und Gewerkschaften als auch zwischen den Gewerkschaften bis weit in das Jahr 1992 prägte. Insgesamt engagierte sich nur eine qualifizierte Minderheit von Arbeitnehmern beim Aufbau alternativer Gewerkschaftsverbände. Die große Mehrheit blieb passiv in die reorganisierten alten Strukturen eingebunden oder verließ sie einfach.

4. Im Vergleich zu Polen war die Beziehung zwischen den neuen Parteien und den neuen Gewerkschaften auch nicht annähernd so weit durch gemeinsame Identitäten und personelle Überschneidungen der Eliten geprägt. Vielmehr war die Stellung der Parteien von Anfang an dominanter und ihre Haltung zu den Gewerkschaften distanzierter. Da die Alternativverbände im demokratischen Umbruch nur eine marginale Rolle gespielt hatten, verfügten sie über keinen der Solidarnosc vergleichbaren historisch-moralisch begründeten politischen Status. Definierten sie sich selbst nicht als politische Richtungsgewerkschaften, so entsprach dem, daß sich Konservative und Liberale in keiner Weise als "Gewerkschaftsparteien" verstanden. Gewerkschaften galten ihnen eher als potentielle Barriere für den marktwirtschaftlichen Umbruch denn als Partner für dessen konsensuale Absicherung in der Arbeitnehmerschaft.

Aufgrund dieser Gesamtkonstellation blieb die Rolle, die der "Rat zum Interessenausgleich" (ET) in der Anfangszeit spielte, begrenzt und strittig (Héthy 1992; Ladó 1994). Gegenüber Polens symbolischem Konsensualismus bestand in Ungarn in Gestalt dieses Gremiums ein formell umstrittener Tripartismus ohne korporatistische Substanz. Einerseits blieb diese Institution wegen der fraglichen Repräsentativität der beteiligten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften und der unklaren Kompetenzverteilung zwischen ihr und Parlament fragil. Andererseits blieben Abkommen mit der Regierung auf einige Teilvereinbarungen beschränkt und zwar hauptsächlich darauf, den garantierten Mindestlohn an die steigenden Lebenshaltungskosten anzupassen

und steuerliche Entlastungen für Haushalte mit Niedrigeinkommen auszuhandeln.

## **2. Zwischenphase: Transformationskrise und veränderte Gewerkschaftskonstellationen 1992/93**

Bereits vor den politischen Machtwechseln im Herbst 1993 in Polen und im Sommer 1994 in Ungarn unter Führung postkommunistischer Parteien kam es in beiden Ländern zu Wandlungen und Erosionen im Gewerkschaftsbereich und zu Modifikationen in der Transformationspolitik der Regierungen, die sich selbst einem massiven Legitimitätsschwund ausgesetzt sahen. Den gemeinsamen Hintergrund für neue Konfigurationen bildete die Transformationskrise in ihrer doppelten Bedeutung als ökonomische Strukturkrise und politische Steuerungs- und Legitimitätskrise. Ursprüngliche Transformationspolitiken wurden fragwürdig und Politik allgemein delegitimiert. Das Mißtrauen der Bevölkerung in die politische Exekutive wuchs und die für den anfänglichen Transformationskonsens verfügbaren Ressourcen wurden weitgehend verbraucht. Sah sich die polnische Schocktherapie Einwänden gegenüber, die ihre strukturpolitischen Defizite thematisierten, so wurde dem ungarischen Gradualismus vorgeworfen, durch eine bürokratisch-klientelistische Privatisierungspolitik und eine zu weiche Monetär- und Fiskalpolitik Anpassungsprozesse zu verzögern, ohne den steten Anstieg immer weniger finanzierbarer Sozialkosten verhindern zu können. Gemessen an der Arbeitslosenquote und an der Inflationsrate näherten sich die sozialen Transformationskosten in Ungarn dem polnischen Niveau an.

In Polen manifestierte sich die politische Steuerungs- und Legitimitätskrise in wechselnden Regierungskoalitionen, in denen sich zunehmende Differenzierungen und Spannungen im politischen Solidarnosc-Lager widerspiegeln. Damit eng verschränkt wuchs nicht nur die Distanz zwischen Regierung und Gewerkschaft. Es kam auch zu einer Dekomposition des gewerkschaftlichen Flügels der Solidarnosc, die wiederum von einer relativen Aufwertung der OPZZ sowie einer größeren Fragmentierung des Gewerkschaftssystems begleitet war. In Ungarn blieb dagegen die konservative Regierungskoalition während der gesamten Legislaturperiode im Amt. Indes wurde sie von internen Krisen und massiven Popularitätsverlusten gebeutelt, die auf andere Weise auch die größte liberale Oppositionspartei erfaßten. Paradoxaerweise trug die gescheiterte politische Intervention zugunsten der Alternativverbände in den gewerkschaftlichen Auseinandersetzungen um Legitimität und Vermögen zu einer gewissen Rekonsolidierung des Gewerkschaftssystems und zur Restabilisierung der "Nachfolgekönföderationen" bei. In beiden Ländern versuchten die Regierungen, der Krise durch eine partielle Revision der jeweils eingeschlagenen Transformationspolitiken zu begegnen. In Polen durch strukturpolitische Initiativen sowie eine gewisse Abkehr vom Konsensualismus und dem Übergang zu fragilen korporatistischen Arrangements unter Einbeziehung der

OPZZ. In Ungarn durch eine gewisse Abkehr von der Neutralisierungspolitik und die Einbindung der Gewerkschaften in einen Sozialkompromiß, der ein Notprogramm zur Haushaltsstabilisierung absichern sollte. Verknüpft war damit die Aufwertung des tripartistischen "Rats zum Interessenausgleich" unter Anerkennung der größten gewerkschaftlichen "Nachfolgekönföderation". Typischerweise vollzogen sich die Veränderungen in beiden Ländern auf unterschiedliche Art und Weise. In Ungarn waren es die institutionalisierten Verfahren zur Konfliktregelung und institutionelle Kräfteverschiebungen, in Polen offene Sozialkonflikte, denen jeweils eine entscheidende Bedeutung zukam.

In Polen wurde nach der Streikwelle vom Sommer 1992 der "Pakt zur Umgestaltung der staatlichen Unternehmen" geschlossen. Daß die Streikwelle von den Branchengewerkschaften der OPZZ, der abgespaltenen Solidarnosc 80 und syndikalistischen Gruppierungen getragen wurde, zeigte die nachlassende Verpflichtungsfähigkeit der Solidarnosc. Durch ein formelles korporatistisches Arrangement, das alle Gewerkschaften einbezog und damit die postkommunistischen Branchengewerkschaften politisch aufwertete, brach der "Pakt" mit der konsensualistischen Einbindung und informellen Privilegierung der Solidarnosc. Das vereinbarte Gesetzespaket implizierte institutionelle Arrangements für strukturpolitische Maßnahmen. Die Rolle der Banken bei der Sanierungs- und Entschuldungspolitik der staatlichen Unternehmen wurde aufgewertet. Kern der Vereinbarung war indes der Versuch, durch eine konsensfähige Privatisierungspolitik die Privatisierung zu beschleunigen und den ökonomischen Systemwechsel möglichst schnell zu Ende zu führen. Zur parlamentarischen Verabschiedung kam es allerdings aufgrund des politischen Machtwechsels nicht mehr. Auf die Bergarbeiterstreiks im Winter 1992/93, in denen die Solidarnosc die Handlungsinitiative zurückgewann, folgten die Protestaktionen der Lehrer und der Beschäftigten des Gesundheitswesens im Sommer 1993, mit denen die Solidarnosc sich weiter zu profilieren suchte. Im Kontext dieser Konflikte brachte das Mißtrauensvotum der Parlamentsfraktion der Solidarnosc die Regierung Suchocka zu Fall und führten Neuwahlen zur Ablösung der Solidarnosc-Eliten.

Die Rolle der Solidarnosc läßt sich nicht einfach als Eigentor bewerten. Sie macht nämlich auch deutlich, daß sich die Solidarnosc als legitimatorische Ressource der liberalen Reformpolitik verbraucht hatte und nach einem neuen Selbstverständnis suchen mußte. Die gewerkschaftspolitische Entwicklung zeichnete sich einerseits durch den Übergang vom asymmetrischen zum politisch gleichberechtigten Dualismus in Form der Aufwertung der OPZZ aus, wenngleich politisches Prestige und Mobilisierungskraft der Solidarnosc ungleich größer blieben. Andererseits ging die allgemeine Akzeptanz der Solidarnosc gleichläufig mit dem Vertrauen in die Post-Solidarnosc-Regierungen zurück. Parallel zur

Dekomposition der Bewegung erfolgte ein Transformations- und Dekompositionsprozeß ihres gewerkschaftlichen parlamentarischen Flügels. Eine konfliktorische Mobilisierungspolitik und politische Strategien wie die Etablierung einer eigenständigen Parlamentsfraktion sollten die Identitäts- und Organisationskrise überwinden helfen, die aus der Schutzschirmfunktion resultierte. Sie sollten die Gewerkschaft aus der Klemme befreien, in die sie geraten war, indem die Belegschaften sie als verlängerten Arm der Regierung und die Regierung sie als Hindernis für ihre technokratischen Reformpläne betrachtete.

Der Dekompositionsprozeß der Solidarnosc verlief auf drei Ebenen und in drei Richtungen:

1. Als Verselbständigung der Führungseliten und Experten der Bewegung zu einer Fraktion der politischen Klasse im Kontext der funktionalen Differenzierung von politischen Eliten und Interessenvertretungen. Die Bewegung Solidarnosc wurde zum Sprungbrett für den politischen Aufstieg und zum Rekrutierungsreservoir für politische Führer. Diese fühlten sich zunehmend einem allgemeinen Reformethos und keinem partikularen Gewerkschaftsinteresse verpflichtet. Der Gewerkschaftsflügel reagierte darauf bereits bei den Wahlen 1991 mit der Aufstellung eigener Kandidaten und dem Aufbau einer eigenen Parlamentsfraktion. Die Vertreter der alten Gewerkschaften, insoweit sie einen politischen Status innehatten, verstanden sich als politische Lobbyisten ihrer Organisation. Die Verselbständigung eines Teils der Solidarnosc-Bewegung zur politischen Klasse implizierte einen Exodus intellektueller Berater, der die Gewerkschaft schwächte und ihr Ressourcen für den professionellen Aufbau entzog.
2. Als teilweiser Zerfall ihrer in den Belegschaftsräten institutionalisierten betrieblichen Machtpositionen. Dort hatten verbliebene, hoch qualifizierte Aktivisten nach der Illegalisierung der Solidarnosc durch das Kriegsrecht ein Handlungsfeld für die Vertretung ökonomischer Interessen in Zusammenarbeit mit dem Management gefunden. Einerseits bewirkte nun der Rationalisierungsdruck im Gefolge entzogener staatlicher Subventionen Interessengegensätze zwischen Unternehmensführungen und Belegschaften, die von letzteren häufig in tradierten moralischen Kategorien als "Verrat" verstanden wurden. Andererseits entwickelten sich aus den Belegschaftsräten heraus Privatisierungsideen (Beschäftigteneigentum/Leasing), deren Realisierung entweder ihre eigene Abschaffung einschloß (in Form von Privatbetrieben) oder eine größere Distanz zu anderen Arbeitnehmern durch den privilegierten Erwerb von Eigentumstiteln bewirkte.
3. Als veränderte Sichtweisen der einfachen Gewerkschaftsmitglieder und Aktivisten, in deren Köpfen die Identitätskrise der Solidarnosc ihre Entsprechung fand. In dem Maße, wie sich die Hoffnungen auf einen raschen wohlfahrtsstaatlich orientierten Übergang zu "Demokratie und Marktwirtschaft" verflüchtigten und die Restrukturierung zur alltäglichen

Dauerkrise wurde, verlor sich die heroische Bereitschaft, die Kosten der Reform zu tragen. Die historisch-symbolisch begründete Gemeinwohlverpflichtung wich einer ernüchterten Interessenorientierung, die sich freilich weiterhin durch den Rückgriff auf die alte Symbolik legitimierte.

Der in Ungarn im Spätherbst 1992 ausgehandelte Sozialpakt stand im Zeichen eines wirtschaftlichen Notprogramms der konservativen Antall-Regierung zur Eindämmung des wachsenden Haushaltsdefizits. Der Versuch zur Haushaltskonsolidierung konzentrierte sich auf die Einnahmenseite, wobei vor allem die Erhöhung der Verbrauchssteuern eine für ungarische Verhältnisse massive Protestbewegung in Form von Hungerstreiks ziviler Assoziationen und gewerkschaftliche Streikdrohungen hervorrief. Überdies mußte die Regierung durch den internen Vormarsch rechtspopulistischer Strömungen eine parlamentarische Ablehnung ihres Konsolidierungsprogramms und einen möglichen Bruch der Koalition befürchten. Die Gewerkschaften befanden sich teils aufgrund ihrer Vergangenheit, teils wegen der vertieften Beschäftigungskrise in einem Organisations- und Legitimationstief. Infolgedessen war der "Sozialpakt" das Verhandlungsergebnis zwischen einer relativ schwachen Regierung und relativ schwachen Gewerkschaften, die sich wechselseitig in ihren jeweiligen Organisations- und Machtbereichen legitimierten und stabilisierten (vgl. Greskovits 1995). Während die Regierung ihre im Vergleich zum Taxifahrerstreik von 1990 gewachsene Konfliktlösungskapazität demonstrierte und die Einbindung der Gewerkschaften ihr half, ihr Haushaltskonsolidierungsprogramm vor der internen populistischen Opposition abzuschirmen, profitierten die Gewerkschaften von der Aufwertung des "Rats zum Interessenausgleich" und ihrer Anerkennung als Konfliktlösungspartei. Allerdings waren diese Konfliktregelungsmechanismen mit anderweitigen institutionellen und sozialen Ausgrenzungen verknüpft, da die zivilen Assoziationen als Hauptträger des Sozialprotests im "Rat zum Interessenausgleich" nicht vertreten waren und ihre auf die ärmsten Schichten gemünzte Forderung nach einer Verbrauchssteuerbefreiung aller Grundlebensmittel kaum Berücksichtigung fand. Der materielle Sozialkompromiß konzentrierte sich statt dessen auf die Erhöhung des Minimallohns, auf familienpolitische Vergünstigungen sowie eine Reihe von arbeitsmarktbezogenen und rentenpolitischen Überlegungen.

Auf Gewerkschaftsseite war dem Sozialpakt eine Einigung im Vermögensstreit vorausgegangen, die Veränderungen in der Gewerkschaftskonstellation signalisierten, die sich im weiteren Verlauf dramatisch bestätigen sollten. Innerhalb des neu entstandenen Gewerkschaftspluralismus verschoben sich die Kräfteverhältnisse deutlich zugunsten der reformierten "Nachfolgeverbände". Ihrer labilen Rekonsolidierung stand die beginnende

Destabilisierung der Alternativverbände gegenüber. Dieser Prozeß vollzog sich vor dem Hintergrund des neu geschaffenen Arbeitsrechts, das unter anderem den repräsentativen und prozeduralen öffentlichen Status der Gewerkschaften regelte (vgl. Ladó, Tóth, Tóth 1995). Dadurch wurde die anfänglich für den ungarischen Gewerkschaftspluralismus charakteristische Asymmetrie zwischen organisationspolitischem Status, demokratischer Legitimation und politischem "Verbindungskapital" weitgehend aufgehoben beziehungsweise ins Gegenteil verkehrt.

1. Durch die klaren Wahlsiege des Ungarischen Gewerkschaftsbundes (MSZOSZ) und des Gewerkschaftlichen Kooperationsforums (SZEF) bei den Betriebsratswahlen und den Wahlen zur Arbeitnehmervertretung in den selbstverwalteten Gremien der Sozialversicherung im Frühsommer 1993 wurde nicht nur der kollektive Anerkennungskonflikt um Legitimität und Vermögen weitgehend zugunsten der beiden größten "Nachfolgekönföderationen" entschieden. Vielmehr wurde dadurch der den Gewerkschaften inzwischen gesetzlich zugewachsene öffentliche Status zu ihren Gunsten verteilt. Im Zeichen der Transformationskrise und höchst unsicherer Umweltbedingungen wurde die Besetzung institutioneller Positionen zum Medium organisatorischer Stabilisierung und zum Hebel für Legitimationsbeschaffung durch Repräsentanz in verschiedenen Handlungsfeldern.
2. Bereits 1991 hatte sich eine öffentliche Revitalisierung der Beziehungen zwischen dem Ungarischen Gewerkschaftsbund (MSZOSZ) und der Ungarischen Sozialistischen Partei (MSZP) im Kontext des gewerkschaftlichen Vermögensstreits angebahnt, als die MSZP gegen das Gewerkschaftsgesetz von konservativer Regierung und liberaler Opposition stimmte, durch das die alten Gewerkschaften geschwächt und die Benachteiligung der neuen Alternativverbände beendet werden sollten. Diese Revitalisierung mündete im Herbst 1993 in der Kandidatur gewerkschaftlicher Spitzenfunktionäre für die Sozialistische Partei bei den bevorstehenden Parlamentswahlen 1994. Nach deren Wahlsieg verwandelte sich dieses potentielle (partei)politische Kapital der Gewerkschaften in realen politischen Lobbyismus.
3. Demgegenüber verloren die beiden Alternativverbände Demokratische Liga und Arbeiterräte durch ihre deutlichen Niederlagen bei den erwähnten Wahlen ihren demokratischen Legitimitätsvorsprung. Gleichzeitig wurde ihre institutionelle Repräsentanz limitiert und unsicher. Sie büßten ihr anfängliches politisches Beziehungskapital weitgehend ein, indem sich ihre sowieso widersprüchlichen Beziehungen zu den neuen konservativen und liberalen Eliten auf ein Minimum reduzierten. Wahniederlagen und politische Isolierung trugen in der Folgezeit zur organisatorischen Destabilisierung und zum Exodus intellektueller Kader bei. Freilich bestätigte sich in den

Wahniederlagen nur, daß die ursprünglichen Hoffnungen auf einen schnellen Zerfall der alten Gewerkschaften und einen kontinuierlichen Terraingewinn der eigenen Organisationen trogen. Faktisch war bereits Ende 1990 die Expansionsphase beider Alternativverbände beendet. Im Fall der Demokratischen Liga stellte es sich als unmöglich heraus, im Zeichen der Überlappung von Kádáristischen Erbschaften und Transformationsverwerfungen eine "grass root organization" aufzubauen (vgl. Neumann 1995), die mehr als den Status einer qualifizierten Minderheit in ausgewählten Bereichen hatte. Die Arbeiterräte mußten unter anderem dem Tatbestand Tribut zollen, daß ihre zentrale Forderung nach einer "Demokratisierung der Eigentumsverhältnisse" und der Schaffung von "Beschäftigteneigentum" als einer gleichberechtigten zukünftigen Eigentumsform ohne echte Realisierungschancen blieb (vgl. Szalai 1994). Einerseits wurde die Forderung nach Beschäftigteneigentum durch die von der konservativen Regierungskoalition betriebene Privatisierung marginalisiert und fand bei der liberalen parlamentarischen Opposition kein Gehör. Andererseits fehlte ihr angesichts des maroden Zustands vieler Unternehmen und massenhafter Bankrotte die mikroökonomische Basis und stieß sie auf keine breite Resonanz in der Arbeitnehmerschaft.

Verschränkt mit den bisher erwähnten politischen und institutionellen Prozessen wurde die Entwicklung der Gewerkschaften in Polen und Ungarn massiv von sich überlappenden sozioökonomischen Transformationsprozessen bestimmt, auf die sie kaum Einfluß hatten und haben. Dadurch werden die Organisationskapazität und der Repräsentativitätsstatus der Gewerkschaften ebenso ausgehöhlt wie ihre Konstitution als Arbeitsmarkt- und Tarifpartei.

1. Als Beschäftigungskrise mit Massenarbeitslosigkeit bewirkt die Transformationsrezession zusammen mit der Segmentierung der Arbeits- und Tarifmärkte die gewerkschaftspolitische Exklusion und Marginalisierung beträchtlicher Arbeitnehmergruppen.
2. Aufgrund massiver Verwerfungen in der sektoralen Wirtschaftsstruktur in der parallelen Form von "Deindustrialisierungsprozessen" und Expansionsprozessen im "low capital/low wage"-Dienstleistungssektor schrumpfen "klassische" Organisationsschwerpunkte, während neue nur schwer entstehen.
3. Ähnliche Wirkungen rufen die Veränderungen in der Unternehmensstruktur hervor, die sich rapide in Richtung kleiner und mittlerer Betriebe verschiebt, sowie

4. die dominante Expansionsform des einheimischen Privatsektors, der zu einem beträchtlichen Teil aus kapitalarmen Kleinbetrieben besteht, die zudem vielfach Bestandteil einer schnell wachsenden informellen Ökonomie sind.

Diese Entwicklungen implizieren mindestens drei gewerkschaftspolitisch relevante Tatbestände:

1. Die Gewerkschaften sind gerade in dem Bereich relativ schwach, der das Ziel der marktwirtschaftlichen Transformation ist und die Basis für die faktische Ausgestaltung der neu gewonnenen Tarifautonomie bilden soll: in der expandierenden Privatwirtschaft.
2. Gewerkschaftliche Organisationsschwerpunkte verlagern sich unverhältnismäßig von der Industrie in den öffentlichen Dienst.
3. Die wachsende Zahl von Transfereinkommensbeziehern und die zunehmenden sozialen Transformationskosten machen die Gewerkschaften zwangsläufig zur sozialpolitischen Konfliktpartei auf zentralstaatlicher Ebene.

### **3. Politische Machtwechsel und redefinierte Transformationspolitiken**

In beiden Ländern scheiterten die politischen Relegitimierungsversuche. Aus den zweiten Parlamentswahlen in Polen im Herbst 1993 und in Ungarn im Frühsommer 1994 gingen neue Regierungen unter der Führung postkommunistischer Parteien mit allerdings sehr unterschiedlichen Koalitionspartnern hervor. In Polen besteht seither ein Regierungsbündnis zwischen der Linksallianz und der klientelistischen Bauernpartei des alten Regimes. Demgegenüber regiert in Ungarn die Sozialistische Partei zusammen mit den aus der demokratischen Opposition hervorgegangenen Liberalen, die von Anfang an einen härteren neoliberalen Transformationskurs befürwortet hatten. Unter umgekehrten Vorzeichen sind die Wechsel in der politischen Exekutive mit gewissen Brüchen in der wirtschaftlichen Transformationsstrategie verbunden, die wiederum mit dem anfangs erwähnten Platztausch zwischen beiden Ländern zusammenhängen. Nachdem im Gefolge der Schocktherapie erste Wachstumsschritte aus der Transformationsrezession heraus gelangen, setzte die neue polnische Regierung stärker auf soziale Stabilisierung durch wirtschaftspolitische Etatisierung. In Ungarn begann demgegenüber eine schockförmige Abkehr vom Gradualismus, da die neue Regierung eine drastische Reduktion der immens angewachsenen finanziellen Ungleichgewichte im Staatshaushalt und im Außenhandel als unerläßliche Voraussetzung für zukünftiges Wachstum betrachtet. Ohne wesentliche Unterschiede im jeweiligen Gewerkschaftssystem aufzuheben, kam es in beiden Ländern durch direkte parlamentarisch-politische Verflechtungen zwischen regierenden "Nachfolgeparteien" und reformierten "Nachfolgewerkschaften" zu einer ähnlichen Veränderung in den Beziehungen zwischen Regierungen und Gewerkschaften.

Der stärker protektionistische und subventionistische Kurs der neuen polnischen Regierung in Industrie und Landwirtschaft war nicht allein durch den Problemhorizont bestimmt, den die sozialen Kosten der Schocktherapie geschaffen hatten. Neben der Förderung klientelistischer Interessen stellte diese wirtschaftspolitische Wende vielmehr auch einen Versuch dar, angesichts faktischer Tendenzen zur Peripherisierung des Landes eigene wirtschaftspolitische Handlungskompetenz herzustellen. Gleichzeitig aber geriet die schon von den Solidarnosc-Eliten in der Industrie und anderen Sektoren von strategischer Bedeutung nur zögerlich betriebene Privatisierung unter der Linkskoalition vollends ins Stocken und blieb die Reform des Staats- und Sozialhaushalts weiterhin aus.

Natürlich waren die Parteien der Linksunion und die OPZZ-Gewerkschaften nicht bereit, das Modell des privilegierten Konsensualismus fortzuführen. Statt dessen favorisierten sie formalisierte und offene tripartistische Verhandlungen und Vereinbarungen. Indes wurde das Angebot für ein neokorporatistisches Arrangement erst gemacht, nachdem die eventuellen Kompetenzen und die mögliche Rolle einer entsprechenden Kommission im Vorhinein durch zwei Maßnahmen eingeschränkt worden waren. Zum einen hatte die postsozialistische Regierung dem Parlament einen neuen Gesetzentwurf zur staatlichen Lohnkontrolle vorgelegt, der ursprünglich sogar den Privatsektor einbezog. Zum anderen hatte die Regierungsmehrheit im Parlament mit der Verabschiedung des Haushalts 1994 den Finanzrahmen für den sozialpolitischen Bereich sowie für Einkommensentwicklung und Reformen im öffentlichen Dienst bereits abgesteckt. Das Angebot zur Einrichtung einer tripartistischen Kommission mit unklaren Kompetenzen wurde außerdem dadurch entwertet, daß sich die Regierung an die Ergebnisse früherer tripartistischer Verhandlungen und den "Pakt über die Staatsunternehmen" nicht gebunden fühlte. Abgesehen von Konflikten um die Kriterien gewerkschaftlicher Repräsentativität liefen einige Regierungsvorschläge vom Herbst 1994 darauf hinaus, die Gewerkschaften zu disziplinieren und Lohnkontrollen, wenn nötig, eigenmächtig durchzusetzen.

Offensichtlich hat nach dem Regierungswechsel ein begrenzter Rollentausch zwischen der Solidarnosc und OPZZ stattgefunden. Die OPZZ-Gruppierung innerhalb der Parlamentsfraktion der Sozialdemokratischen Partei muß nun mit der Politik "ihrer" Regierung zurechtkommen. Lehnten die OPZZ-Gewerkschaften einerseits die Wiedereinführung staatlicher Lohnkontrollen ab, so schien andererseits zumindest ein Teil ihrer Führung gewillt, die politischen Veränderungen zur Verbesserung des eigenen politischen Status zu nutzen. Demgegenüber versuchte die Solidarnosc nach dem Verlust ihrer politischen Verbindungen und ihrer parlamentarischen Repräsentanz, ihre Organisationsmacht durch Mobilisierungen zu stabilisieren. Allerdings spiegelten die Konflikte vom Frühjahr 1994 nicht nur die

Organisationskonkurrenz zwischen den beiden größten Gewerkschaftsbünden wider, sondern auch unterschiedliche Vorstellungen zur Einkommenspolitik und Interessenregulierung im allgemeinen. Betonte die Solidarnosc Gewerkschaftsautonomie innerhalb eines zu entfaltenden liberalen Tarifvertragssystems, so favorisierte demgegenüber die Regierung, und in gewissem Ausmaß auch die OPZZ-Gewerkschaften, ein eher "paternalistisches" Modell.

In Ungarn versucht die Regierung, mittels eines radikalen Stabilisierungsprogramms die beschleunigte Verschuldungsspirale im Staatshaushalt und Außenhandel zurückzudrehen, da ohne radikale Gegensteuerung die Kreditwürdigkeit des Landes in Frage gestellt worden wäre beziehungsweise der unentbehrliche internationale Kapitalzufluß schwer kalkulierbar und unbezahlbar hätte werden können. Das Stabilisierungsprogramm sieht vor, die Binnennachfrage drastisch zu beschneiden, den Export zu steigern und den Import zu senken, das Budgetdefizit zu reduzieren und die Inflation zu bremsen. Stabilisierung gilt als Voraussetzung zukünftigen Wachstums mittels der Verschiebung der Proportionen zwischen Verbrauch und Akkumulation zugunsten letzterem, um das äußerst niedrige private und staatliche Investitionsniveau zu erhöhen. Das Land lebt nach mehr als einem Jahrzehnt wirtschaftlicher Stagnation im Kádárismus und vier Jahren Übergangskrise noch immer weit über seine Verhältnisse. Obwohl mittlerweile ein Drittel der Bevölkerung am und unter dem Existenzminimum lebt, wird mehr verbraucht als produziert, mehr importiert als exportiert. Die einkommenspolitischen Strategien zur Verbrauchseinschränkung konstituieren zwei längerfristige Konfliktachsen zwischen Regierung und Gewerkschaften. Im Rahmen einer allgemein angestrebten Senkung des durchschnittlichen Reallohniveaus in den kommenden beiden Jahren möchte die Regierung als direkter Arbeitgeber vor allem die Lohnausgaben im öffentlichen Dienst einfrieren beziehungsweise Lohnerhöhungen nur um den Preis eines entsprechenden Beschäftigungsabbaus akzeptieren. Zudem schließt sie nicht aus, zu Lohnkontrollen in den Unternehmen außerhalb der Budgetsphäre zurückzukehren, die sich in Staatseigentum befinden oder in staatliche Sanierungsprogramme integriert sind. Während sich in Polen Konflikte nach wie vor um die Abschaffung der staatlichen Lohnregulierung drehen, entsteht in Ungarn möglicherweise ein neuer Konflikttherd um deren partielle Wiedereinführung. Dies geschieht unter umgekehrten materiellen Vorzeichen. Während es in Polen heute um das Ausmaß von Reallohnsteigerungen geht, geht es in Ungarn heute um das Ausmaß von Reallohnsenkungen. Dabei wird in beiden Ländern der öffentliche Dienst zu einem Zentrum der Auseinandersetzung.

Ähnlich wie in Polen dreht sich die zweite Konfliktachse in Ungarn um die überfällige Reform des Staatshaushalts und die notwendige Umstellung der Sozialversicherungssysteme. Einerseits soll das hohe Niveau der Lohnnebenkosten zurückgeschraubt werden, um private Investitionen zu begünstigen. Andererseits sollen die staatlichen Sozialausgaben weiter gekürzt werden, was angesichts der

wachsenden Zahl von Sozialeinkommensbeziehern beträchtliche Konfliktpotentiale in sich birgt.

Um Unterstützung für ihren Stabilisierungskurs zu gewinnen, plädierte die neue Regierung in Abgrenzung zu ihrer Vorgängerin für die Einbindung der Gewerkschaften in einen mittelfristen "Wirtschafts- und Sozialpakt". Dies schien ihr geboten, weil sie sich entgegen dem Mehrheitsvotum ihrer eigenen Wählerschaft genötigt sieht, dem Großteil der Bevölkerung neuerlich Lasten aufzubürden, ohne eine Verbesserung der materiellen Lage in absehbarer Zeit versprechen zu können, und sie gleichzeitig die marktwirtschaftliche Transformation beschleunigen will. Mittlerweile ist ein solcher Pakt in weite Ferne gerückt. Da es wegen der Transformations- und Fiskalkrise auf dem zentralen politischen Verhandlungsmarkt längst weniger um Umverteilungen als um massive Einsparungen geht, befinden sich die Gewerkschaften in einer widersprüchlichen Lage. Einerseits können sie sich ein permanentes 'concession bargaining' zur bloßen Legitimierung der Regierungspolitik nicht erlauben, wollen sie ihre sowieso geschwächte Organisationskraft und Anerkennung nicht weiter gefährden. Andererseits sind sie aufgrund ihrer schwachen Position als autonome Tarifparteien auf der Mikro- und Mesebene nach wie vor auf Arrangements mit dem Staat als dem nach wie vor größten Arbeitgeber und bedeutendem sozialem Umverteiler angewiesen, wollen sie sich als Interessenvertretung behaupten.

Vorläufiges Ergebnis dieser Paradoxien und Dilemmata ist ein permanenter Schlingerkurs wechselseitiger Distanzierungen und Annäherungen mit sporadischen Ad-hoc-Vereinbarungen. Nicht nur sind die Repräsentativitätsprobleme des ungarischen Tripartismus ungelöst geblieben, sondern angesichts der ökonomischen Lage ist es mehr als fragwürdig, ob der "Rat zum Interessenausgleich" durch substantielle Vereinbarungen zu einer relevanten Konfliktregelungsinstanz auf der Makroebene werden kann. An Bedeutung verlieren könnte dieses alle Gewerkschaftsföderationen einschließende tripartistische Forum auch deshalb, weil sich parallel zu ihm ein separater gewerkschaftspolitischer Lobbyismus als Modus der Interessenvertretung etabliert hat, der sich auf die Verschmelzung von "Nachfolgepartei" und "Nachfolgegewerkschaften" stützt. Insbesondere die Zugehörigkeit von Spitzenfunktionären des Ungarischen Gewerkschaftsbundes und seiner industriellen Branchenverbände zur Parlamentsfraktion der Sozialistischen Partei als der führenden Regierungspartei begünstigt sektorale korporatistische Mechanismen und Arrangements, die freilich selbst fragil und umstritten sind.

#### 4. **Schlußbemerkung - Auf dem Weg zum Korporatismus?**

Eher beiläufig haben wir für Polen im Zusammenhang mit dem "Pakt über die staatlichen Unternehmen" und dem Übergang vom asymmetrischen zum politisch gleichberechtigten Gewerkschaftsdualismus von korporatistischen Tendenzen gesprochen. Und Ähnliches ist vom ungarischen Tripartismus in Verbindung mit dem Lobbyismus der größten gewerkschaftlichen (Nachfolge)Organisation gesagt worden. Gegen die Verwendung des Korporatismusbegriffs zur Bezeichnung tripartistischer Arrangements und Institutionalisierungen auf der Makroebene in den osteuropäischen Transformationsländern sind mindestens vier Einwände vorgebracht worden:

1. Die Steuerungskompetenzen der osteuropäischen Regierungen sind angesichts von Weltmarktzwängen, nachholender Akkumulation und internationaler Verschuldung gering. Zugleich wird ihre politische Legitimation durch die permanente Produktion von Verlierern des Systemwandels fortlaufend untergraben;
2. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sind als funktionsfähige intermediäre Regulationsinstanzen aufgrund von Systemerbschaften und tiefgreifenden ökonomischen und sozialstrukturellen Verwerfungsprozessen kaum vorhanden;
3. für konsensfähige Tauschvorgänge auf dem politischen Verhandlungsmarkt gibt es aufgrund der Transformations- und Fiskalkrise kaum Spielraum. Verteilungskonflikte laufen auf ein negatives Nullsummenspiel hinaus; bestenfalls geht es darum, wer wieviel verliert;
4. nicht nur über den Weg zur kapitalistischen Marktwirtschaft, sondern über das Ziel selbst gibt es unter den Beteiligten keinen ausreichenden Konsens.

Angesichts solcher Defizite ist - in Abgrenzung von westlichen Modellen eines "societal" oder "liberal corporatism" - vom "limited tripartism" oder vom "limited corporatism" (Héthy 1992) gesprochen worden. Statt Abweichungen vom westlichen Modell zu konstatieren, die letztlich auf die Nichtexistenz korporatistischer Arrangements und Institutionalisierungen in den osteuropäischen Transformationsländern hinauslaufen, scheint es indes fruchtbarer, deren spezifischen Charakteristiken nachzugehen. Fehlende Voraussetzungen lassen sich dann, teilweise im Umkehrschluß, als förderliche Bedingungen für einen zyklisch höchst instabilen und segmentierten Korporatismus interpretieren.

1. Gerade weil Regierungen in der osteuropäischen Transformation unter beträchtlichen Steuerungs- und Legitimationsdefiziten leiden und kaum über materielle Anreize zur Neutralisierung politischer Oppositionspotentiale verfügen, sind sie zur Politikimplementierung auf gewerkschaftliche Vermittlung und die Zuerkennung eines öffentlichen Status für die Gewerkschaften angewiesen;

2. Gerade weil der Status der Gewerkschaften als autonome Arbeitsmarkt- und Tarifpartei angesichts der Transformationskrise und vielfach segmentierter Güter- und Arbeitsmärkte im expandierenden Privatsektor schwach ist, sind diese auf eine politisch vermittelte Interessenvertretung auf der Makroebene und einen institutionalisierten öffentlichen Status angewiesen;
3. Gerade weil die Steuerungskompetenz des Staates durch Weltmarktwänge, internationale Verschuldung und fortlaufende Privatisierungen massiv eingeschränkt wird, werden der verbleibende Staatssektor, insbesondere der öffentliche Dienst, angesichts der permanenten Fiskalkrise zunehmend zum Kooperations- und Konfliktterrain;
4. Obwohl die Rolle des Staates als sozialer Umverteiler zurückgeht, bleibt die soziale Staatsquote wegen der ständig steigenden Zahl derer beträchtlich, die auf Sozial- und Transfereinkommen zur Existenzsicherung angewiesen sind. Im Zuge der erst noch bevorstehenden Haushalts- und Sozialreformen wird dieses Feld zu einem wesentlichen Kooperations- und Konfliktterrain.

Im Kontext dieses Dualismus von fehlenden Voraussetzungen und förderlichen Bedingungen läßt sich von einer Tendenz zyklisch instabiler und segmentierter osteuropäischer Korporatismen sprechen. Zyklisch instabil heißt, daß die Inklusion oder Exklusion der Gewerkschaften in die Transformationspolitik von Regierungen kein ausschließlicher, gradliniger Prozeß ist. Meint erfolgreiche Transformationspolitik die Sequenzierung von Brüchen und großen sozialstrukturellen Verwerfungen, so entsprechen dem weder starre regulative Arrangements noch institutionelle Leerräume. "Decretismo" und "Pactismo" (vgl. Przeworski 1991), Beteiligung und Fernbleiben werden sich abwechseln.

Segmentierter Korporatismus meint nicht allein, daß Regierungen gegenüber den einen Gewerkschaften eine Inklusions- und gegenüber anderen eine Exklusionspolitik verfolgen können. Oder daß sich die einen Gewerkschaften für und die anderen gegen eine Partizipation auf der Makroebene entscheiden. Segmentierter Korporatismus bezieht sich vor allem darauf, daß hoch zentralisierten Formen der Interessenaushandlung im (quasi)staatlichen Sektor extrem heterogene und dezentralisierte Formen industrieller Beziehungen im expandierenden Privatsektor sowie in desorganisierten Bereichen einer wachsenden informellen Ökonomie gegenüberstehen. Arbeitnehmerinteressen sind folglich in hohem Maße sektoral und nicht funktional bestimmt. Komplementär zu den makropolitischen Alternativen im neuerlich zur Peripherie gewordenen Ostmitteleuropa ist zugleich eine prekäre Koexistenz von liberalen und paternalistisch-klientelen Korporatismusformen nicht ausgeschlossen. Folgt man Staniszki (1990, 1995), dann lassen sich ein "politischer Kapitalismus" und ein "universeller Kapitalismus"

als polare Bezugspunkte transformationspolitischer Strategien und Interessen identifizieren. Durch Formen etatistischer Stabilisierung, die verdeckte Vernetzung staatlicher und privater Ressourcen und die Protektion organisierter Märkte impliziert der "politische Kapitalismus" die Gefahr einer klientelistischen Verankerung von Politik in den staatlichen und privaten Wirtschaftsbürokratien sowie die Perspektive konservativer Stabilisierung und ökonomischer Stagnation. Demgegenüber betont der "universelle Kapitalismus" den freien Zugang zu liberalisierten Wettbewerbsmärkten. Impliziert sind damit nicht nur schwer kalkulierbare Risiken politisch nicht konsensfähiger Sozialkosten, sondern auch erhöhte Risiken unkontrollierter Peripherisierung und Desintegration, die aus der akkumulativen Schwäche der ostmitteleuropäischen Ökonomien und ihren Defiziten an eigenständiger strategischer Kompetenz resultieren.

## 5. Literatur

- Bayer, J., Deppe, R. (Hg.), 1993, Der Schock der Freiheit - Ungarn auf dem Weg in die Demokratie, Frankfurt/M.
- Bruszt, L., 1993, Az Antall-Kormány és a Gazdasági Erdekképviseltek (Die Antall-Regierung und die wirtschaftlichen Interessenvertretungen), Budapest
- Deppe, R., 1992, Anmerkungen zum gewerkschaftlichen Umbruchprozeß in der früheren DDR und Ungarn, in, Mitteilungen des Instituts für Sozialforschung 1, Frankfurt
- Deppe, R., Girndt, R., 1995, Transformationspolitik und Gewerkschaften in Ungarn, in, Gewerkschaftliche Monatshefte, 4
- Frentzel-Zagorska, J., 1990, Civil Society in Poland and Hungary, in, Sovietstaaten 42(4)
- Gardawski, J., Zukowski, T., 1994, Robotnicy 1993, Wybory ekonomiczne i polityczne (Arbeiter 1993. Ökonomische und politische Präferenzen), Warszawa
- Gilejko, I., Stasiak, A., Widera, W., 1992, Robotnicy i liderzy o związkach zawodowych (Arbeiter und Gewerkschaftsführer), Warszawa
- Greskovits, B., 1995, Demokrácia - szegény országban (Demokratie - in einem armen Land), in, Társadalmi Szemle, 5
- Hèthy, L., 1994, Tripartizmus: Lehetőség vagy Illúzió? (Tripartismus: Chance oder Illusion?), Budapest
- Hirschman, A. O., 1994, Wieviel Gemeinsinn braucht die liberale Gesellschaft?, in, Leviathan, 2
- Kis, J., 1994, A rendszerváltás lezáró alkotmány (Eine Verfassung, die den Systemwandel abschließt), in, Népszabadság, 19.8.94
- Kloc, K., 1995, Strajki i spory zbiorowe w Polsce w latach 1990-1994 (Streiks und Kollektivdispute in Polen 1990-1994), Warszawa
- Ladó, M., 1994, Workers' and Employers' Interests - As they are represented in the changing industrial relations in Hungary, Cracow
- Ladó, M., Tóth, A., Tóth, F., 1995, Helyzetkép az érdekegyeztetésről (Situationsbild zum Interessenausgleich), Budapest

- Makò, C., Novoszàth, P., 1994, *Multinational Firms and Heterogeneity of Labour Relations - The Hungarian Case*, Budapest
- Neumann, L., 1995, *Why does Hungary's grass roots union movement fare so badly?*, Budapest
- Offe, C., 1994, *Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung, Marktwirtschaft und Territorialpolitik in Osteuropa*, in, Offe, C.: *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im neuen Osten*, Frankfurt/M., New York
- Petschnig, M.Z., 1994, *Örökségtől Örökségig (Von Erbschaft zu Erbschaft)*, Budapest
- Przeworski, A., 1991, *Democracy and the Market*, Cambridge
- Szalai, E., 1991, *A hatalom metamorfozisa (Metamorphose der Macht)*, in, Valóság, 6
- Szalai, E., 1994, *A civil társadalomtól a politikai társadalom felé. Munkástánacsok 1989-93 (Von der Zivilgesellschaft zur politischen Gesellschaft. Arbeiterräte 1989-93)*, Budapest
- Staniszki, J., 1990, *Patterns of Change in Eastern Europe*, in, *East European Politics and Society*, January 1990.
- Staniszki, J., 1995, *The Politics of Post-Communist Institutionalisation in Historical Perspective. Working Paper Series No. 1. Advanced Study Center, International Institute, University of Michigan*
- Stark, D., 1994, *Uj módon összekapcsolódott régi rendszerelemek: Rekombináns tulajdon a kelet-európai kapitalizmusban I+II (Auf neue Weise verknüpfte alte Systemelemente: Rekombiniertes Eigentum im osteuropäischen Kapitalismus)*, in, *Közgazdasági Szemle*, 11-12
- Tatur, M., 1994, *Neo-Korporatismus in Osteuropa?*, in, *Berliner Debatte* 5, Berlin
- Tatur, M., 1995, *Towards Corporatism? - The Transformation of Interest Policy and Interest Regulation in Eastern Europe*, in, Dittrich, E., Schmidt, G., Whitley, R. (eds.): *Industrial Transformation in Europe: Process and Contexts*, London
- Tóth, A., 1994, *Civil társadalom és szakszervezetek (Zivilgesellschaft und Gewerkschaften)*, Budapest
- Wienecki, J., 1993, *East Central Europe: A Regional Survey - The Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia in 1993*, in, *Europe-Asia Studies*, 5