

## Östliche oder westliche Arbeitsbeziehungen?

Moerel, H.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

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

Rainer Hampp Verlag

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Moerel, H. (1997). Östliche oder westliche Arbeitsbeziehungen? In E. J. Dittrich, F. Fürstenberg, & G. Schmidt (Hrsg.), *Kontinuität im Wandel : Betriebe und Gesellschaften Zentraleuropas in der Transformation* (S. 155-167). München: Hampp. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-410167>

### 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.

H. Moerel

## Östliche oder westliche Arbeitsbeziehungen?

### 1. Zum Vergleich von Arbeitsbeziehungssystemen in West- und Osteuropa

Vergleichsstudien zu den Arbeitsbeziehungen in Ost- und Westeuropa sind selten. Dies erstaunt angesichts der herausgehobenen politischen Bedeutung von industriellen Beziehungen im Transformationsprozeß und dies erstaunt mit Blick auf die systematische Bedeutung von Arbeitspolitik und Arbeitsbeziehungen für Gesellschaftsanalyse. Allerdings: Sozialwissenschaftliche Vergleichsanalysen auf Strukturebene und von Gesamtgesellschaften sind auch Gegenstand „guter“ kritischer methodisch-methodologischer Vorbehalte.

Der Autor (Moerel, 1994) hat in einem ersten Ansatz die Entwicklungen von Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa nach dem Scheitern des „realen Sozialismus“ unter der hypothetischen Annahme beschrieben, daß diese sich in Richtung auf das „Nord-Westeuropäische Modell der industriellen Beziehungen“ entwickeln würden - eine Annahme, die früher schon durch Slomp (Slomp 1990) vertreten worden war. Gewiß lassen sich sowohl die betrachteten mittel-osteuropäischen Staaten wie auch die in den Vergleich mit einzubeziehenden westeuropäischen Länder nur begrenzt auf ein Modell hin betrachten. Die schlichte Überlegung, daß es ebenso viele Modelle von industriellen Beziehungen und arbeitspolitischen Konfigurationen gibt, wie es Nationen bzw. Länder gibt, ist freilich auch nicht sonderlich anregend für weiterführende systematische Forschung. Es soll denn in diesem Beitrag an der Hypothese einer Annäherung der Gestaltung von Arbeitsbeziehungen und Arbeitspolitik in den postsozialistischen Industriestaaten Mittel- und Osteuropas an entsprechende Konfigurationen in den skandinavischen Ländern, in der BRD und in Österreich festgehalten werden. Sinnvoll ist das Durchhalten einer solchen Vergleichsannahme freilich nur dann, wenn die theoretischen Voraussetzungen, die gewissermaßen hinter dieser Annahme stehen, deutlich werden.

In einem ersten Schritt werden wir unsere theoretische Position skizzieren, ehe wir schrittweise - die Betrachtung entlang der wichtigen Institutionen von Arbeitspolitik führend - den Vergleich konkretisieren.

Demokratie und Marktwirtschaft sind zunächst die allgemeinen gesellschaftlichen Regulationsformen, die auch für unsere Analyse von Arbeitsbeziehungen grundlegend sind. Mit Blick hierauf können alle europäischen (und grundsätzlich auch andere) Länder untersucht und verglichen werden. Was wir unter demokratisch und marktwirtschaftlich eingebetteten Arbeitsbeziehungen

verstehen, gilt es inhaltlich ein Stück weit zu „verdichten“. Folgende Merkmale scheinen konstitutiv zu sein:

1. Die Existenz von institutionalisierten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die als gesellschaftliche Akteure in hohem Maße „frei“ sind in der Gestaltung ihrer wechselseitigen Beziehungen und Interessenauseinandersetzungen.
2. Die Einrichtung des Staates als einer „dritten Partei“, die nicht nur vermittelnde Funktionen hat; d. h. die Präsenz von Staat, der einerseits selbst Arbeitgeber, andererseits aber Gesetzgeber und schließlich intervenierende Machtinstantz in Sachen Regulierung der Arbeit ist.
3. Die Existenz einer Wirtschafts- und Arbeitsgesetzgebung mit Regeln und Prozeduren, über die Auseinandersetzungen zwischen Parteien und Organisationen kollektiver Interessen im Sinne von Intervention und Kontextsteuerung mehr oder minder fixiert sind.
4. Das Vorhandensein von institutionalisierten Formen, über die ein Wandel der Arbeitsbeziehungen und der normativen Einbettung derselben als Prozeß gesellschaftlicher politischer Auseinandersetzung erfolgt.

Vor dem Hintergrund existierender Formen industrieller Beziehungen in Westeuropa mag die Nennung der oben angeführten Merkmale trivial sein, es liegt uns aber daran, sie für unsere vergleichende Betrachtung noch einmal dezidiert herauszustellen. Dies auch mit Blick darauf, daß wir der Auffassung sind, daß sich in den mittel- und osteuropäischen Staaten nach 1989/90 Ausgestaltungen dieser Basismerkmale bereits deutlich ausmachen lassen.

Die oben skizzierten Grundmerkmale demokratischer und marktökonomischer Einbettung von Arbeitspolitik und industrieller Beziehungen als gegeben identifiziert, ginge es in weiterführender Forschung dann darum, die unterschiedlichen Ausprägungen zu ermitteln, die sich beziehen können auf:

1. kulturelle Differenzen - Differenzen, die beobachtbar werden etwa im Bildungsbereich, in der allgemeinen sozialen Organisation von Arbeit, in vorherrschenden Organisationsformen wirtschaftlicher Produktion, in „typischen“ Managementstilen usw.,
2. die unterschiedliche Bedeutung von „externen“ Einflüssen im Bereich der Ökonomie und der Politik (Zugehörigkeit zu politischen Allianzen, Bedeutung von Grenzlandlagen, Bedeutung der Strategien von global agierenden Wirtschaftseinheiten etc.),  
sowie
3. spezielle „interne“ Bedingungen, die auf besondere Merkmale der Wirtschaftsstruktur, des Ausbaus der Interessenorganisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und je besonderen Traditionen von staatlicher Interventionspolitik (Dezentralisierungstendenzen etc.) beruhen.

Insgesamt spielt in den osteuropäischen Gesellschaften ohne Frage die „Erbschaft“ der je spezifischen Sozialismusgeschichte eine große Rolle.

Im weiteren wird nun - wie oben bereits vorgestellt - die Hypothese verfolgt, daß die mittel- und osteuropäischen Industriestaaten Formen von industriellen Beziehungen entwickelt haben, die sich besonders gut vergleichen lassen mit jenem Modell von industriellen Beziehungen, das sich in den nord-westeuropäischen Staaten herausgebildet hat. Die besondere, „typische“ Ausgestaltung der oben genannten allgemeinen Merkmale von Demokratie und Marktwirtschaft in den Staaten Skandinaviens, der BRD und Österreichs wird hier nicht noch einmal erörtert. Es gibt - so meinen wir - gute Gründe, sowohl das sogenannte „britische Modell“ von Arbeitsbeziehungen nicht mit in den Vergleich einzubeziehen, wie auch die diversen Formen von institutionalisierter Arbeitspolitik in den südeuropäischen Staaten in dem hier verfolgten Zusammenhang zu vernachlässigen: Für den britischen Fall gilt, daß dort immer noch das Prinzip der Berufsgewerkschaften dominant, der Staatseinfluß relativ klein ist und daß insgesamt die „zentralisierten“ Formen der Macht- und Aushandlungsbeziehungen zwischen den Tarifparteien wenig entwickelt sind. Für die südeuropäischen Länder gilt, daß dort die Arbeitsbeziehungen in hohem Maße Konfliktcharakter haben und daß Verhandlungsnormen nur geringen Verbindlichkeitsstatus ausprägen konnten; in diesen Ländern ist die formelle Organisation der Interessenseinwanderung nur schwach entwickelt und offenen Konflikten auf Betriebsebene und direkten Machtaktionen der Interessenparteien viel Raum gegeben.

Neben diesen - eher historisch-strukturellen Erwägungen mit Blick auf Länderdifferenzen - gibt es noch einige pragmatische Gründe für einen engeren Vergleich der Formen von Arbeitsbeziehungen und Arbeitspolitiken in den postsozialistischen Gesellschaften Mittel- und Osteuropas mit den nord-westeuropäischen Szenarien:

1. Die von den mittel- und osteuropäischen Ländern gewählten Maßnahmen zum Ausbau von Demokratie und Marktwirtschaft im Zuge einer Einbettung in die europäische Union lehnen sich mehrheitlich konzeptionell an Nord-Westeuropa an, wegen der dort - zumindest bis vor einigen Jahren! - offensichtlich, im Vergleich zu Großbritannien und Italien etwa, höheren ökonomischen, politischen und sozialen Stabilität.
2. Westliche Praktiken und die Einrichtung westlicher Institutionen im Sinne relativ stabiler Formen von Arbeitspolitik werden durch den IMF und die Weltbank gefördert bzw. erzwungen.
3. International tätige Organisationen wie das 'International Labour Office' (ILO), Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen wirken bei der Einrichtung von Instanzen der Stabilisierung von Arbeitsbeziehungen in fast allen betroffenen

mittel- und osteuropäischen Länder kräftig mit. Wenngleich die Interessenausprägung der „Beratung“ von außen durchaus nicht einheitlich ist - stärker „liberalistische“ und stärker „sozialdemokratische“ Schulen sind hier in Konkurrenz - scheint es doch offenbar eine relativ deutliche Neigung hin zur Anpassung an das nord-westeuropäische Modell zu geben.

4. Bedeutung haben schließlich auch gezielte Projekte der Europäischen Union zur Einrichtung von „sozialen Dialogen“ mit Blick auf Fragen der Arbeitspolitik und der industriellen Beziehungen in Ungarn, Bulgarien und Rumänien etwa.

Ohne daß sich eine geschlossene Beweisführung dafür formulieren ließe, daß alle zentral- und osteuropäischen Industriestaaten sich stramm in Richtung auf das nord-westeuropäische Arbeitsbeziehungs-Modell hin bewegen würden, scheint es uns doch so, daß die große Herausforderung, die sich im Bereich der Gestaltung von Arbeit auf gesellschaftlicher Ebene für die betroffenen Länder stellt, - die Frage: „Nach Westen! - aber wohin dort?“ - im Sinne einer großen Attraktivität „sozialdemokratischer Modelle“ (Schweden, Österreich, Dänemark, BRD etc.) aufgenommen wird. Durchgängig wird das nord-westeuropäische Modell der gesellschaftlichen Gestaltung von Arbeit und Industrie als das erfolgreichere Konzept gegenüber dem britischen oder dem italienischen angesehen. Für die Arbeitgeber verbindet sich damit der Vorteil eines niedrigen Konfliktniveaus, einer hohen Voraussagbarkeit von Arbeitskosten dank mehrjähriger kollektiver Vertragsgestaltungen und deutlich herabgesetztem Streikrisiko. Für die Gewerkschaften sind der relativ hohe Organisationsgrad der Arbeitnehmer und ihr institutionalisierter Einfluß auf die gesamtgesellschaftliche Wirtschafts- und Industriepolitik attraktiv. Und den nationalen Regierungen schließlich ist auch „gedient“ - durch weitgehendes Zurückdrängen von Streiks und durch Depolitisierung der „Arbeitsfrage“ über neokorporatistische Verbindlichkeiten und Vereinnahmungen.

Die o.g. Tendenzen der Entwicklung von Arbeitsbeziehungen und arbeitspolitischen Regularien in den mittel- und osteuropäischen Industriestaaten unterstellt, geht es im weiteren um die Frage: Wie weit sind die Länder in diesem Prozeß der „gerichteten“ Ausgestaltung ihrer Systeme „industrieller Beziehungen“ mittlerweile vorangeschritten?

Betrachten wir nun den (Zu)Stand von Arbeitsbeziehungen in Mittel-Osteuropa anhand der wichtigsten institutionalisierten Instanzen: Arbeitgeberorganisation, Gewerkschaften, Staat, gesetzlicher Rahmen, Institutionen, Formen kollektiver Verhandlungen und schließlich Mitbestimmung. Während die drei erstgenannten Gesichtspunkte Akteure betreffen, handelt es sich bei den zuletzt genannten Gesichtspunkten um wichtige Regularien.

## 2. Arbeitgeberorganisationen als Akteure in den Arbeitsbeziehungen

Arbeitgeber im Sinne westlicher marktwirtschaftlicher Gesellschaften waren als „Figur“ in den sozialistischen Staaten Zentral- und Osteuropas offiziell nicht existent. Allein in Texten zum Klassenkampf und in der Kritik kapitalistischer Wirtschaftssysteme wurde von Arbeitgebern gesprochen. In den sozialistischen Gesellschaften war der „Staat“ der einzige Arbeitgeber und dieser übernahm jene besonderen Funktionen und gesellschaftlichen Aufgaben von Arbeitgebern, wie sie für eine Marktökonomie konstitutiv sind. Unternehmen waren eingebunden in gesamtgesellschaftlich-staatliche Institutionen wie Handelskammern und Industrieverbände, resp. Industrieministerien und hierüber integrale Bestandteile einer Kommandowirtschaft: Handelsgenehmigungen, Marketing, Export-/Importbeziehungen, Kreditvergabe usw., all dies war Gegenstand einer quasi öffentlichen Verwaltung. Unternehmen waren Zwangsmitglieder entsprechender Teilorganisationen.

Erst in den 80er Jahren gab es in einigen osteuropäischen Staaten einzelne 'private' Arbeitgeber neben der staatlichen Wirtschaftsadministration - heute gibt es Millionen. Seit 1989 sind in allen ehemaligen sozialistischen Industriegesellschaften Ost- und Mitteleuropas Arbeitgeber und ihre Interessenorganisationen anerkannt - und wirksam! Wie sind sie verfaßt, welche Teilorganisationen haben sich im einzelnen entwickelt, welches ist ihre gesellschaftliche Rolle und wie haben sich die Beziehungen zu den Gewerkschaften entwickelt?

Zunächst einmal ist zu sagen, daß vor dem Hintergrund unsicherer Rahmenbedingungen die westliche Vorstellung von Arbeitgebern und Unternehmern, wie auch die hiermit zusammenhängenden rechtlichen und ökonomischen Funktionen, sowohl in der breiten Bevölkerung, wie auch bei den „neuen“ Arbeitgebern selbst nur schwer und langsam Platz greifen. Noch wirkt auch die „alte“ antikapitalistische Propaganda - das Bild bezüglich „Arbeitgeber“ als hemmungslos profitorientierter Akteure in der Marktwirtschaft.

In der Wirklichkeit gegenwärtiger ost-mitteleuropäischer Gesellschaften lassen sich drei Typen von Arbeitgebern unterscheiden:

1. Da sind einmal die vielen neuen privaten „Kleinunternehmer“, die keine oder nur wenige Beschäftigte haben. Sie betreiben überwiegend Restaurants, kleine Ladengeschäfte, Dienstleistungsbetriebe, Reparaturwerkstätten etc.
2. Dann gibt es die heutigen Manager in großen beschäftigungsintensiven Staatsunternehmen. Diese Manager haben einerseits ihre öffentliche - staatsrepräsentierende - Legitimität verloren, sind andererseits aber noch nicht in der Situation von Managern privater Unternehmen nach westlichem Muster.

Ganz zweifellos üben diese Manager aber in vieler Hinsicht heute spezifische Arbeitgeberfunktionen aus.

3. Schließlich gibt es eine wachsende Anzahl von Direktoren und Topmanagern in privatisierten Unternehmen, zumeist aus ehemaligen Kombinat, und in aus staatlichen Großunternehmen ausgegliederten Teilbetrieben. Viele dieser Topmanager hatten schon unter dem sozialistischen Regime Leitungsfunktionen in Staatsbetrieben inne - und sie haben mit dem Systemumbruch die Chance des Rollenwechsels genutzt.

In den ersten Jahren nach 1989 war zunächst kaum etwas zu spüren von der Herausbildung selbständiger Interessenorganisationen auf Seiten der Arbeitgeber. Behindert wurde dies vor allem durch die Auffassung, hierüber könnten alte Strukturen fortgesetzt werden und hierüber würde die „alte Garde“ politökonomischer Funktionäre ihren Widerstand gegen gesellschaftlichen Wandel effektiver machen können. „Parität“ mit den neu aufgebauten resp. reformierten Gewerkschaften zu erreichen schien unter den Rahmenbedingungen des Systemumbruchs kaum denkbar.

Es gab denn auch in der Anfangsphase in Polen, Ungarn, der Tschechoslowakei und in Bulgarien nur wenige arbeitgeberspezifische Vereinigungen. Dies hat sich aber in den letzten Jahren erheblich verändert - in der Region des gesellschaftlichen Umbruchs (nicht weniger als 18 verschiedene Länder umfassend!) gab es im April 1994 bereits rund hundert arbeitgeberspezifische Organisationen (Aro, Grünwald 1995, 387). Ein Jahr später wurden bereits 50 nationale Konföderationen, die wiederum selbst in mehr als 100 Sektionen und regionale Organisationen unterteilt sind, ausgewiesen. Sieht man genauer hin, so ist die Anzahl der Mitglieder in diesen Organisationen noch nicht sehr hoch und die Zusammenarbeit ist auch noch nicht sehr intensiv - aber immerhin: Ein Anfang in der autonomen Interessenorganisation der Arbeitgeberseite ist Mitte der 90er Jahre in fast allen ehemals sozialistischen Industriestaaten gemacht. Das breite Auftreten von Unternehmen und ihren Interessenorganisationen ist zweifellos eine erhebliche Herausforderung für die „alte Garde“ und die in vielen Organisationen und Parteien tätigen Verteidiger des alten Systems.

Die neuen Arbeitgeberorganisationen haben es zunächst nicht leicht, sich im sozialpolitischen und kulturellen Umfeld „ihrer“ Gesellschaft durchzusetzen. Speziell mit Blick auf das Problem der Arbeitsbeziehungen spielen die neugeschaffenen Arbeitgeberorganisationen denn auch bis heute noch keine große Rolle. Noch konzentrieren sie sich vor allem auf Probleme der Stabilisierung der juristischen Situation von Wirtschaftsbetrieben und auf die Verbesserung der Wirtschaftslage der neuen Unternehmen. Hierbei setzen die Unternehmen und ihre Verbände auf Dreiparteienarrangements (hierüber später), wobei es vor allem darum geht, die Regierungen zu bewegen, günstige allgemeine Wirtschaftsbedingungen zu garantieren. Darüber hinaus fungieren die Arbeitgeberorganisationen

selbstverständlich auch als Informanden, Beratungsinstanzen und als Vermittler internationaler Kooperationen.

Wenig direkte Kontakte gibt es zwischen den Arbeitgeberorganisationen und den Gewerkschaften - bilaterale Verhandlungen sind außerordentlich selten. Die Arbeitgeberorganisationen des privaten Sektors haben meist überhaupt keine Kontakte mit den Gewerkschaften, während der Staat als immer noch größter Arbeitgeber am ehesten geregelte Kontakte mit Gewerkschaften unterhält.

Ungeachtet der ganz erheblichen Schwierigkeiten hat aber die Entwicklung von eigenständigen Organisationen der Arbeitgeber in allen hier in Frage kommenden Ländern begonnen, und es ist zu erwarten, daß sie in der weiteren Zukunft auch die für marktwirtschaftliche Systeme allgemein typischen Funktionen und Rollen in den Arbeitsbeziehungen übernehmen werden.

### 3. Die Gewerkschaften als Akteure in den Arbeitsbeziehungen

In den sozialistischen Gesellschaften Zentral- und Osteuropas waren die Gewerkschaften ein integrales Moment jener Mechanismen, über die das gesellschaftliche Leben der Menschen in erheblichem Maße gestaltet und kontrolliert wurde. Gewerkschaften hatten nur eine sehr beschränkte Unabhängigkeit von Staat und Partei und „echte“ Interessenvertretung der Mitglieder im Sinne marktwirtschaftlicher Demokratie war nicht möglich. Andererseits freilich: Arbeit war ein verfassungsmäßig garantiertes, konstitutionelles Recht! Im engeren Sinne fungierten Gewerkschaften in den hier diskutierten Staaten als Einheitsgewerkschaften, die vielerlei soziale und kulturelle Funktionen für ihre Mitglieder ausübten. Wichtig war dabei zweifellos auch, der kommunistischen Partei aktive und motivierte Anhänger zu sichern. Mitzuwirken bei der Umsetzung der Parteibeschlüsse und der Regierungsentscheidungen gehörte ebenso zur Aufgabe der Gewerkschaften, wie die Arbeitnehmer anzuspornen und zu disziplinieren für die Produktion. Die Mitgliederbetreuung seitens der Gewerkschaften erstreckte sich jedoch weit über den Arbeitsbereich im engeren Sinne hinaus auf Wohnungsfürsorge, Gesundheitswesen, Pensionszahlungen, Ausbildung und auf Förderung des Freizeitbereiches (Sport, Ferien, etc.). Nichtgewerkschaftsmitglieder waren von solchen Sozialleistungen ausgeschlossen. Dem Vorbild der kommunistischen Partei folgend waren die Gewerkschaften stark zentralistische Organisationen. In der Regel waren sie industriegewerkschaftlich gegliedert; alle Arbeitnehmer eines Betriebes gehörten derselben Gewerkschaft an. Diese branchenbezogenen Industriegewerkschaften wurden durch nationale Gewerkschaftsdachorganisationen kontrolliert, die wiederum der „Aufsicht“ der kommunistischen Parteien in den Ländern unterstanden.

Nach 1989 gab es in allen ehemals sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas Abspaltungen von den alten Gewerkschaften. Es entstanden neue Gewerkschaftsformationen, so daß mittlerweile mit Blick auf die Gewerkschaften von einem erheblichen Pluralismus, ähnlich dem in Westeuropa, gesprochen werden kann. Die abgespaltenen und neu geformten Gewerkschaften waren daran interessiert, nicht mehr mit ihren Vorgängern identifiziert zu werden, und so gestaltete sich die Zusammenarbeit der Gewerkschaften insgesamt gegenüber Staat und neugeschaffenen Arbeitgeberorganisationen häufig außerordentlich schwierig. In vielen Ländern gab es den mehr oder minder offenen Machtkampf um Mitglieder und um Partizipation an gesellschaftlichen Aufgaben zwischen den alten „reformierten“ und neuen „autonomen“ Gewerkschaften. Das Problem des Besitzstandes der alten Gewerkschaften hat die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Gewerkschaftsgruppen erheblich behindert und die Position der alten Gewerkschaften nicht unwesentlich gestärkt.

In der hier betrachteten Region Mittel- und Südosteuropas gibt es gegenwärtig etwa 50 Gewerkschaftsförderungen mit ungefähr 100 sektorbezogenen oder regionalen Einzelgewerkschaften. Die Gewerkschaftsmitgliedschaft ist relativ hoch geblieben und heute auf ähnlichem oder gar höherem Niveau als in den meisten westeuropäischen Ländern. Einer der Gründe dafür ist sicher, daß eine Reihe von sozialen Leistungen über die Gewerkschaften angeboten und verteilt werden, wie dies etwa auch in Schweden und Belgien der Fall ist. Ein weiterer Grund ist die allgemeine Angst vor Arbeitslosigkeit und Verarmung.

Bekannt ist, daß Gewerkschaften in Mittel- und Kleinbetrieben in Westeuropa schwach repräsentiert sind. Auch in Zentral- und Osteuropa ist die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder in solchen Betrieben nach der Privatisierung von Teilbetrieben aus den Staatsunternehmen stark zurückgegangen (vgl. Cziria, Munkova 1991, Kozek 1993). Im davon unabhängigen schnell wachsenden sonstigen privaten Sektor sind die Gewerkschaften so gut wie überhaupt nicht vertreten.

Die Stärke der Gewerkschaften in den mittel- und osteuropäischen Staaten liegt zweifellos noch in den großen industriellen Staatsunternehmen, die derzeit rationalisiert werden und aus denen „lebensfähige“ Teilbetriebe herausgenommen und schrittweise privatisiert werden. Die Situation der Gewerkschaften ist bedenklich: Verallgemeinert läßt sich vielleicht sagen: Sie sind stark dort, wo die ökonomische Entwicklung schwach ist, und sie sind schwach dort, wo die Wirtschaft am schnellsten wächst. Wichtig ist aber einerseits, daß Arbeitnehmer nun freie Organisationsmöglichkeiten haben und daß sie sich der Gewerkschaft ihrer Wahl zuwenden können. Auch können Gewerkschaften nun unabhängig „ihre“ Arbeitnehmer auf nationalem und lokalem Niveau vertreten und sie können selbständig zu Arbeitsfragen verhandeln. Andererseits sind die Rechte der Gewerkschaften, ihre Mitbestimmungsmöglichkeiten durch Gesetze zugunsten des Unternehmensfreiraums deutlich begrenzt worden.

#### 4. Der Staat als arbeitspolitischer Akteur

Bereits Ende der 80er Jahre, vor allem aber nach der Wende von 1989 verändert sich die politische Struktur in den zentral- und osteuropäischen Staaten rasch. Es entstehen neue Parteien neben den sozialistischen und kommunistischen Gruppierungen, die selbst oft unter einem anderen „neuen“ Namen weiterleben. Durch freie demokratische Wahlen wurden neue (Koalitions)Regierungen gebildet. Die Einführung bzw. Wiedereinführung von marktwirtschaftlichen Systemen ist eines der wichtigsten Ziele der neuen Regierungen in allen hier betrachteten Staaten gewesen. Dabei stehen diese Regierungen unter außerordentlich widersprüchlichem Handlungsdruck: Einerseits gilt es eine wirtschaftsfreundliche Atmosphäre *im* Land - und mit Blick auf das Ausland auch *für* das Land - zu schaffen und den Aufbau neuer Arbeitsplätze zu fördern, andererseits gilt es, den inneren sozialen Frieden zu wahren und die neue Position von Gewerkschaften zu akzeptieren. Dies in einer Situation, in der im allgemeinen der Staat selbst noch der größte Arbeitnehmer - dies betrifft sowohl die großen industriellen Unternehmen wie auch den öffentlichen Sektor - ist. In praktisch allen Ländern haben sich, mit jeweils unterschiedlichen Zwischenschritten, bis heute trilaterale Organe entwickelt. Über unterschiedliche Kommissionen und Ausschüsse haben sich formalisierte Regularien des Interessenausgleiches zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen herausgebildet.

Mit das wichtigste Problem für den Staat und seine Instanzen ist in der derzeitigen Umstellungs- und Reformperiode die Frage der Interventionstiefe und -breite in die Ökonomie. Noch ist für viele der Länder „normal“, daß seitens des Staates, seitens der Regierungen und der Behörden, direkt in das Marktgeschehen eingegriffen wird. Noch werden viele der Großunternehmen staatlich kontrolliert, noch werden von dort Richtlinien an das Management erlassen.

Auch werden die meisten Verhandlungen noch direkt seitens staatlicher Stellen mit Gewerkschaften geführt. Schließlich „leben“ viele Betriebe von Staatssubventionen. Von einer voll entfalteten Marktwirtschaft mit funktionierendem Zusammenspiel von Gewerkschaften, Arbeitgebern und staatlichen „Regulativen“ im Sinne westlicher Systeme kann wohl noch in keinem der hier betrachteten Länder gesprochen werden. Wichtig ist aber, daß es in allen dieser ehemals sozialistischen Gesellschaften heute eine institutionelle Basis für die Entwicklung mehr oder minder sozialstaatlich flankierter Marktökonomie gibt.

Eine Grundlage für das nach wie vor starke ökonomische Engagement des Staates ist schlichtweg die immer noch hohe Konzentration des verfügbaren Kapitals auf staatlicher Seite und die Angst vor weiterer Arbeitslosigkeit, die unvermeidlich wäre, wenn die in vieler Hinsicht technisch und organisatorisch zurückgebliebenen

Betriebe unter Westmarktabhängigkeit- und Weltmarktdruck gezwungen würden, ihre Produktion zu rationalisieren.

Die betroffenen Regierungen müssen dabei verschiedene und widersprüchliche Interessen verfolgen: Es gilt die Wirtschaftsentwicklung des Landes zu fördern und gleichzeitig einer dramatischen Verschärfung sozialer Probleme und einer allgemeinen Verarmung der Bevölkerung entgegenzuwirken. Eine „neutrale“ Position der Regierung zwischen den Wirtschaftsinteressen kann deshalb für die nächste Zeit nicht erwartet werden.

## **5. Aspekte der Gesetzgebung**

In fast allen Ländern Zentral- und Osteuropas sind in den letzten Jahren Arbeitsgesetze nach westlichem Zuschnitt eingeführt bzw. bestehende Arbeitsgesetze sind den Bedingungen demokratischer Marktgesellschaften angepaßt worden. In diesem Zusammenhang wurden auch gesetzliche Grundlagen für die Neugestaltung der Arbeitsbeziehungen geschaffen. Diese Gesetzgebung normiert die Interessenauseinandersetzungen zwischen den Arbeitsmarktparteien. Neben dem konkreten Vorbild westlicher Länder waren auch die internationalen Konventionen der ILO wichtig. Im folgenden einige Details: In allen Ländern wurde der Einfluß von staatlichen Behörden auf die Arbeitsbeziehungen reduziert - jedenfalls theoretisch. Verhandlungsfreiheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist weitgehend garantiert. Darüber hinaus sind in den meisten Ländern trilaterale (tripartite) Institutionen geschaffen worden. Fragen der Sozialversicherung, Fragen des rechtlichen Status von Arbeitsbeziehungen etc. werden zwischen gesetzlich anerkannter Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen ausgehandelt. Arbeitnehmerrechte wurden geschaffen, die durch Betriebsräte und Gewerkschaften in Betrieben garantiert werden sollen. Gesetzlich verankert sind auch Formen der Lösung industrieller Konflikte. Keine Frage jedoch: Der Staat spielt immer noch die große Rolle in der Gestaltung der nationalen Arbeitsbeziehungen über die Gesetzgebung, direkte wirtschaftspolitische Entscheidungen und nicht zuletzt durch die Tatsache, daß er immer noch der größte Arbeitgeber ist. Die starke Präsenz des Staates reflektiert auch die Tatsache, daß sich Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen in den meisten ehemals sozialistischen Industriestaaten eben noch nicht voll ausgebildet haben.

## **6. Die Bedeutung der Institutionalisierung**

In den westeuropäischen Staaten haben sich viele Formen des Wechselverhältnisses zwischen den Arbeitsmarktparteien entwickelt. Es gibt informelle und formelle Regelungen, es gibt bilaterale (bipartite) und trilaterale (tripartite) Verhandlungsinstitutionen. Die Beziehungen zwischen den Arbeitsmarktparteien sind dabei auf Betriebs-, Sektoren-, Regional- und Nationalebene reguliert. Formalisierte Kontakte sind oft an spezifische Institutionen

gebunden. Tarifverhandlungen etwa sind sachlich, zeitlich und regional spezifiziert. In den zentral- und osteuropäischen Staaten überwiegen tripartite Formen der Interessenaushandlung, die zumeist auf nationaler Ebene arbeiten. In einigen Ländern, etwa in Bulgarien, Ungarn und Tschechien, haben sich allerdings auch auf regionalem Niveau stabilisierte Verhandlungsformen ausgebildet.

Die neu geschaffenen Institutionen und Verhandlungsorganisationen dienen der Klärung von Positionen und der Interessenaushandlung bezüglich praktisch aller Arbeitsfragen. Innerhalb dieser Organisationen werden dann häufig spezielle Kommissionen etwa zu Arbeitsmarktfragen, zu Problemen der Ausbildung etc. geschaffen. Es überwiegt das Prinzip der Konsensbildung. Evident ist es - und war auch kaum anders zu erwarten -, daß die neugeschaffenen Institutionen und ihr Zusammenspiel noch in keinem der hier betrachteten Länder „optimal“ funktionieren. Es fehlen die Erfahrungen der Akteure mit den neuen Formen von Arbeitsbeziehungen, und es besteht in allen Ländern fraglos das Problem komplexer Interessenverflechtungen aus der Zeit des Sozialismus. Ökonomisch, politisch und kulturell befinden sich alle Gesellschaften des ehemaligen „Ostblocks“ in äußerst schwierigen Phasen gesellschaftlicher Transformation die als Unsicherheiten zumutung institutionell bewältigt werden müssen.

## **7. Das Instrument der Verhandlungen**

Wie bereits erwähnt, wurden Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften als Basisinstitution zur Gestaltung von Arbeitsbeziehungen eingerichtet. Je nach Gesetzeslage können Verhandlungen auf Betriebs- und Sektorebene stattfinden. Arbeitgeber und Gewerkschaften sind verpflichtet, den Staat über den sozialen Dialog der Arbeitsmarktparteien durch institutionalisierte Vermittlertätigkeit zu unterrichten oder ihn direkt einzubeziehen. Im Konfliktfalle benennt der Staat den Vermittler, der für beide Parteien akzeptabel sein muß. So das „theoretische“ Konstrukt in fast allen der hier betrachteten Länder.

Das Instrument der Kollektivverhandlungen ist allerdings bis heute nur wenig wirksam: Zunächst einmal fehlen in vielen Ländern den Gewerkschaften repräsentative und unabhängige Arbeitgeberorganisationen als Verhandlungspartner. Hinzu kommt fortdauernd die Bedeutung großer Staatsunternehmen. Schließlich zeigen sich die Arbeitgeber im neu entwickelten privaten Sektor nicht sonderlich interessiert an Gewerkschaften und an der geregelten Interessenaueinandersetzung mit den Gewerkschaften - für die neuen Arbeitgeber ist in vielen dieser Länder immer noch der Staat der „attraktivere“ Partner für die Gestaltung eines günstigen Geschäftsklimas. Auch gibt es darüber hinaus für die Arbeitgeber- aber auch für die

Gewerkschaftsseite - das Problem unsicherer Repräsentation, vor allem mit Blick auf Branchen und Fachebenen. Verhandlungen finden zumeist auf Betriebsebene statt.

Vor dem Hintergrund der außerordentlich schwierigen wirtschaftlichen Lage haben sich zumeist deutlich korporatistische und tripartistische Strukturen herausgebildet. Auf der Ebene tripartistischer Institutionen stehen freilich „naturwüchsig“ in der Regel Überlegungen zur Gesamtwirtschaftspolitik im Vordergrund, d. h. arbeitspolitische Probleme werden in Abhängigkeit vom Bewegungsspielraum der staatlichen Wirtschaftspolitik erörtert.

Auch wenn vielfach die institutionellen Voraussetzungen für Kollektivverhandlungen der Arbeitsmarktparteien nach westlichem Muster gegeben sind, und auch wenn die grundsätzliche Bedeutung solcher Formen der Interessenauseinandersetzung anerkannt wird, dominiert doch vielfach noch das „alte“ zentralistische Staats-Verwaltungsmodell. Die Regierungen spielen in den Verhandlungen über Arbeitsbeziehungen immer noch die entscheidende Rolle - dies sowohl in prozeduraler wie inhaltlicher Hinsicht.

## **8. Zum Stand der Mitbestimmung**

In den meisten hier betrachteten Ländern ist Mitbestimmung von Arbeitnehmern auf Betriebsebene in der ein oder anderen Form - über Modalitäten von Betriebsvertretungen oder Arbeiterräten - gesetzlich garantiert. Wie zwischen den westeuropäischen Industriegesellschaften gibt es hier auch ganz erhebliche Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung der Mitbestimmungsregularien. In Bulgarien etwa ist die Beteiligung an wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen so gut wie ausgeschlossen. Mitbestimmung ist dort auf den Bereich von Vorüberlegungen reduziert. In Polen und Tschechien dagegen haben indessen Repräsentanten der Arbeitnehmer Sitz im Aufsichtsrat - haben dort aber oft nur symbolische Funktionen. In Polen und Ungarn scheinen die Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte am weitesten entwickelt zu sein - dort haben sie eine Reihe von Partizipationsmöglichkeiten, die man auch in Westeuropa kennt. Dies betrifft das Recht auf Information bezüglich betriebswirtschaftlicher Daten, Marktlage und über Investitionspläne des Managements. Auch gibt es ein dezidiertes Beratungsrecht mit Blick auf Restrukturierungsmaßnahmen, Ausbildung und Fragen der Privatisierung. Mitbestimmen können die Betriebsräte in Polen und Ungarn in Fragen des Gesundheitswesens, der Sicherheit am Arbeitsplatz und der Einrichtung von „welfare budgets“. Schließlich gibt es in einigen Bereichen auch ein Mitbestimmungsrecht bei der Ernennung des Direktors.

Die großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten haben während der letzten Jahre die Ausgestaltung einer angemessenen, d. h. eine dem gemeinten Sinn der Normsetzung entsprechenden Mitbestimmungspraxis, stark behindert. Der de-facto-Einfluß der Arbeitnehmer auf das wirtschaftliche Geschehen ist ungeachtet

bestehender institutioneller Regelungen in den hier betrachteten Ländern noch gering. Die Machtposition der Arbeitnehmer ist ganz offensichtlich sehr schwach.

## 9. Zusammenfassung

Mit Blick auf den Vergleich von System der Arbeitsbeziehungen in Ost- und Westeuropa läßt sich heute zusammenfassend festhalten:

In allen ehemals sozialistischen zentral- und osteuropäischen Ländern zeigen sich deutliche Ansätze der Verwirklichung jener oben bezeichneten vier Basismerkmale von demokratisch und marktwirtschaftlich verfaßten Arbeitsverhältnissen.

Es ist gut begründbar, daß sich die arbeitspolitische Situation und das System industrieller Beziehungen in Zentral- und Osteuropa in Richtung auf das Modell Nord-Westeuropas entwickeln wird.

In allen Ländern haben sich die Arbeitsmarktparteien organisiert und in allen Ländern gibt es Ansätze der Institutionalisierung entsprechender Interessenauseinandersetzung.

Die Regierungen, die Staaten/Staatsorgane beginnen sich aus dem engeren Feld der Arbeitsbeziehungen als Akteur zurückzuziehen - wenngleich dies aus ökonomischen Gründen zögernd erfolgt (erfolgen muß?).

Die sich herausbildende Arbeitsgesetzgebung lehnt sich offenbar eng an das Vorbild Nordwesteuropas an.

Tripartistische Verhandlungs- und Entscheidungsorgane dominieren in vielen Ländern das arbeitspolitische Szenario.

Ansatzweise sind in den meisten der hier betrachteten Länder Mitbestimmungsregelungen eingeführt worden, die in Form und Inhalt vergleichbar sind mit Modellen in Nordwesteuropa.

## 10. Literatur

- Aro, P.O., Grünewald, B., 1995, Who and what are employers in Central and Eastern European countries?, in, Transfer Vol. 1 (3). European Trade Union Institute, Antwerpen.
- Cziria, L., Munkova, M., 1991, Kolektivne pracovne vztany v podnikoch CSFR, mimeo
- Kozek, W., 1993, Industrial relations in privatised and private enterprises: corporatism or pluralism? Humanizacja Pracy.
- Moerel, H., 1994, In search of Central and Eastern European Labour Relations. WORC Paper 9403014/1, Tilburg Universität
- Moerel, H., Ed., 1994, Labour Relations in Transition, Nijmegen
- Slomp, H., 1990, Labor Relations in Europe: A History of Issues and Developments. New York.
- Thirkell, J. a. o., 1995, Labour relations and political change in Eastern Europe, London