



Frank Hantke

Die Außenbeziehungen der deutschen Gewerkschaften in Mittel-, Ost- und Südost-Europa

Ziele, Instrumente und Perspektiven

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Die Außenbeziehungen der deutschen Gewerkschaften in Mittel-, Ost- und Südost-Europa

Ziele, Instrumente und Perspektiven

Frank Hantke

ISBN 978-3-89892-682-9

Materialien zum Thema „Demokratieförderung“

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastr. 17
10785 Berlin

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Herstellung: Katja Ulanowski, Friedrich-Ebert-Stiftung

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei
Mai 2007

Inhaltsverzeichnis

Einführung	4
I Zu den Rahmenbedingungen für die internationale Arbeit des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften in Mittel-, Ost- und Südosteuropa	5
Europäische Außenpolitik wird Innenpolitik	5
Hilfe wird zur Selbsthilfe	6
Internationale Gewerkschaftsarbeit hat auch Verständigungs- und Versöhnungsaspekte	7
II Zur Bedeutung der MOE- und SOE-Arbeit des DGB für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	8
Neben der großen EU-Politik – internationale Alltagsarbeit	8
III Szenarien für die weitere Entwicklung der deutschen Gewerkschaftsarbeit	10
Strukturen schaffen, um Probleme gemeinsam auf europäischer Ebene zu lösen	10
Europäisches Sozialmodell profilieren	11
Kluft in der Arbeitswelt – wenige Multinationale Konzerne, viele Klein- und Mittelbetriebe	12
Grundsatzfragen der künftigen Gewerkschaftsarbeit	12
IV Handlungsoptionen	14
V Die Friedrich-Ebert-Stiftung als Partner der deutschen Gewerkschaften in ihren Außenbeziehungen	16

Einführung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Gewerkschaften gehören zwar nicht zu den außenpolitischen Akteuren und wirken damit auch nicht direkt an der deutschen Außenpolitik mit. Dennoch prägt ihre internationale Arbeit in vielfacher Hinsicht das Bild Deutschlands in anderen Ländern und somit auch die Einstellungen der Menschen zu Positionen der deutschen Außenpolitik. Dies gilt natürlich besonders in Fragen der internationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik, aber auch für ihre Bemühungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – auch nach Kriegen oder in Krisenzeiten.

So war es z. B. der Gewerkschafter Albert Preuß – vor 1933 Mitglied des Buchdruckerverbandes und der SPD, emigriert und 1936 Angestellter des Gewerkschaftsbundes in Valence –, der sich nach 1945 an der Gründung des IBFG beteiligte und auch der erste Verbindungsmann in Frankreich wurde, um die schwierigen Fragen der Entlassung der deutschen Kriegsgefangenen in Frankreich zu lösen.

Der DGB begann seine Beziehungen zur israelischen Gewerkschaft Histradut, als es noch keine offiziellen Beziehungen zwischen den Staaten gab, und konnte so den Boden für den so wichtigen Beginn einer neuen Ära zwischen Juden und Deutschen bereiten.

Und es waren auch DGB-Gewerkschafter dabei, als es in der 2. Hälfte der 90er Jahre darum ging, ehemalige Gewerkschaftskollegen, dann Kriegsgegner, auf dem Balkan wieder zusammenzuführen. Und heute noch arbeitet die Initiative „Novi Most“ der IG Metall intensiv mit den Jugendlichen der Metallgewerkschaften der Balkanregion zusammen.

Eine besondere Bedeutung haben die deutschen Gewerkschaften heute im Rahmen der Erweiterung der Europäischen Union inne, denn zum einen ist Deutschland – und damit auch seine Gewerkschaften – direkter Nachbar einiger mittel- und osteuropäischer Staaten, die nun bereits Mitglied wurden, zum anderen ist Deutschland einer der bedeutendsten Wirtschaftspartner für die aufstrebenden Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas. Deutsche Investoren finden sich dort in fast allen Staaten an vorderster Linie und sollten damit auch deutsche bzw. europäische Standards der betrieblichen Demokratie und Mitbestimmung importieren. In dieser Hinsicht wird seitens der Arbeitnehmervertretungen in MOE und SOE viel Hilfe von den deutschen Gewerkschaften erwartet.

Im Folgenden sollen die letztgenannten Aspekte eingehender beleuchtet werden.

I

Zu den Rahmenbedingungen für die internationale Arbeit des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften in Mittel-, Ost- und Südosteuropa

War man vielleicht bei den Gewerkschaften Anfang der 90er Jahre noch davon überzeugt, dass die Öffnung Europas nach Osten und Südosten zwar ein politisch schwieriges Unterfangen sein würde, jedoch kaum einen so direkten Einfluss auf die Gegebenheiten im eigenen Land haben würde, so sahen sich die Gewerkschaften recht bald sehr intensiv mit sozialpolitischen Folgen der neuen Lage konfrontiert. Zunächst konnten die deutschen Gewerkschaften früh recht gut lernen, welche Probleme auf sie zukommen würden, denn allein die Bewältigung der deutschen Einheit forderte viel Kraft und machte sehr schnell deutlich, dass auch sicher geglaubte Errungenschaften erneut zur Disposition standen.

Eine weitere Entwicklung vollzog sich – und vollzieht sich noch – mit wachsender Dynamik parallel zum Erweiterungsprozess: die sogenannte Globalisierung, die nationale Regelwerke und Entscheidungsmöglichkeiten rapide beeinträchtigte. Beide Prozesse gemeinsam führten recht bald zu der Erkenntnis, dass eine aktive internationale Gewerkschaftspolitik mehr denn je im fundamentalen Interesse der Gewerkschaften sein würde.

In gewisser Weise sehen sich die deutschen (und auch europäischen) Gewerkschaften des 21. Jahrhunderts – international gesehen – in einer ähnlichen Situation, in der sie sich schon ein Jahrhundert zuvor befanden.

Den Entwicklungen der Arbeitswelt entsprechend gab es damals nur wenige Regelwerke, die zum sozialen Schutz und zur Sicherung des Lebensunterhaltes beitrugen. Die Gewerkschaften Europas machten sich daran, in ihren Ländern das zu schaffen, was wir heute unter dem – noch verschwommenen – Begriff Europäisches Sozialmodell zusammenfassen könnten. Verglichen mit anderen Weltregionen konnten die Gewerkschaften so im Rückblick große Erfolge in der Wirtschafts- und Sozialpolitik verbuchen.

Europäische Außenpolitik wird Innenpolitik

Mit der Schaffung der Europäischen Union, ihrer Erweiterung nach Osten und Südosten sowie mit der fortschreitenden Globalisierung der Wirtschaft geraten die mehr oder weniger gut funktionierenden Regelwerke auf nationaler Ebene allerdings ins Hintertreffen. Und auf EU-Ebene werden immer mehr Richtlinien entwickelt, denen sich die nationalen Regelungen der Mitgliedsstaaten anzupassen haben. Anfangs glaubte man noch, die jeweilig national besseren Standards auch dann halten zu können, wenn über die EU-Ebene Mindeststandards eingeführt wurden. Jedoch sehr schnell wurde deutlich, dass der internationale Druck so stark wurde, dass sich nun viele Dinge einebnen. Einige wenige bei den Gewerkschaften hatten schon Anfang der 90er Jahre vorhergesehen, dass sich im künftig größeren Europa die recht unterschiedlichen Standards der damaligen EU-15 und des künftigen Beitrittsgebietes wohl nicht auf dem bestehenden EU-Niveau treffen würden, sondern „eher irgendwo in der Mitte“. Und selbst dies bedurfte – und bedarf noch immer – größter Anstrengungen. Anstrengungen, die eine enge und intensive internationale Zusammenarbeit auf der Gewerkschaftsebene notwendig machten.

Gerade die aktuellen Debatten über die Zukunft der europäischen Union zeigen aber auch den mittelbaren Einfluss, den Gewerkschaften bzw. ihre Themen auf die deutsche Außenpolitik haben. Die berechtigte Angst um Arbeitsplätze beherrscht in vielen politischen Umfragen die Szene. Welche Positionen die Gewerkschaften dabei einnehmen, kann durchaus entscheidend für die politische Haltung der Bevölkerung in Deutschland zur europäischen Außenpolitik sein. Von außen gesehen tragen DGB-Positionen ebenfalls erheblich zum Deutschlandbild bei. So war die deutsche Stellungnahme für eine nur teilweise Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der EU nach einer Erweiterung durchaus mitprägend für die Diskussion.

Hilfe wird zur Selbsthilfe

Welche innenpolitischen Themen bringen die Gewerkschaften dazu, zunehmend außenpolitisch wirkend Stellung zu nehmen? Die schon genannte Furcht um die gravierenden Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt ist durchaus real, wenn auch teilweise etwas einseitig formuliert. Globalisierung und Öffnung seiner Grenzen nach Osten haben Deutschland einen brachialen Wandel in der nationalen Arbeitsmarktpolitik beschert.

Zunächst weniger qualifizierte, mittlerweile jedoch auch höher und hoch qualifizierte Arbeitsplätze wandern ins Ausland. Gewiss entsteht dadurch ein innerer Reformdruck zu neuen Technologien und Produktionstechniken.

Andererseits wächst die ausländische Konkurrenz in Deutschland selbst um die billigen Arbeitsplätze. Betrachtet man diese Entwicklung aus Sicht eines neuen Mitgliedsstaates, so eröffnen sich aus dieser Situation, die ja auch andere EU-15-Länder trifft, ganz andere Perspektiven und Befürchtungen. Tritt ein befürchteter Brain-Drain ein, der die besten Kräfte des heimischen Arbeitsmarktes absaugt? Entwickelt sich – entwicklungs- und produktionstechnisch – ein Europa der zwei Klassen: hoch qualifizierte Forschung im Westen, verlängerte Werkbänke im Osten?

Angereichert wird diese gegensätzliche Situation durch die teilweise recht harschen Konkurrenzvorteile, die sich – aus Sicht der deutschen Gewerkschaften – die neuen EU-Mitgliedsländer und wohl auch die künftigen Mitgliedsstaaten verschaffen. Die Lohnnebenkosten – oder anders: die Kosten für eine hinreichende soziale Sicherung – in den MOE- und SOE-Ländern sind oft außerordentlich niedrig. Dies kaum, weil dort die Kosten für eine ordentliche Krankenpflege etwa sehr viel geringer wären. Nein, oftmals existieren dort nur rudimentäre Sozialsysteme, die den Menschen kaum mehr Sicherheit bieten: Konkurrenzvorteil oder Sozialdumping?

Auch werden teilweise abenteuerliche Steuersysteme in den neuen Ländern umgesetzt, die zwar kurzfristig Standortvorteile bieten können, jedoch langfristig zur Verarmung des Staatshaushaltes führen können, so dass wesentliche mittel- und

langfristige Investitionsanreize eben nicht mehr geschaffen werden können.

Ein drittes Feld aus dem direkten Arbeitszusammenhang der Gewerkschaften ist gewiss das Arbeitsrecht oder auch der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Hier klaffen Abgründe zwischen der Situation in der EU-15 und den MOE- und SOE-Staaten – gleich, ob sie schon Mitglied der EU sind oder es noch werden wollen. Hat sich in der Papierlage zwar schon einiges in Richtung Anpassung an EU-Regelungen getan, so verweisen alle Fachleute auf die absolut unzulängliche Realität in den genannten Ländern.

Wie eng das bisherige Arbeitsfeld der Gewerkschaften in Deutschland nun mit der internationalen Ebene zusammenhängt, zeigt auch ein Blick auf die Entwicklung multinationaler Konzerne in Europa und darüber hinaus. Bleiben wir bei deutschen Global-Players, dann zeigt sich auch hier, dass interne Mindeststandards längst nicht überall im Konzern angewandt werden und häufig selbst die jeweiligen Arbeitsgesetzgebungen einfach unterlaufen werden. Das Bild Deutschlands hängt auch davon ab, wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer z. B. in der Slowakei in einem deutschen Unternehmen behandelt werden. Oftmals stehen derartige Konzerne gewissermaßen über dem Gesetz, weil sie als große oder größte Arbeitgeber besonders gehätschelt und nachsichtig behandelt werden – übrigens auch zum Schaden einheimischer Klein- und Mittelunternehmen.

Gelingt es den Gewerkschaften und den Betriebsräten der „Multis“ nicht, in gemeinsamer Arbeit mit den Interessenvertretungen in MOE und SOE Mindeststandards zu halten oder zu entwickeln, geschehen folgende Dinge gleichzeitig: Der konzerninterne Druck führt auch zu Verschlechterungen in deutschen Konzernteilen und im Ausland wird der Ruf Deutschlands als sozial eingestelltes Land erheblich lädiert – oder aber man wertet die unterschiedlichen Bedingungen in Deutschland und z. B. einem beliebigen MOE-Land auch als Zwei-Klassen-Gesellschaft der Deutschen. Dafür hat es bereits einige Beispiele gegeben. Andererseits aber können die Global-Players auch Wegbereiter für bessere Arbeits- und Sozialbedingungen sein. Wie sich deutsche Konzerne im Ausland verhalten, hängt also in hohem Maße auch von den Aktivitäten der Gewerkschaften in Deutschland ab.

Diese wenigen Stichworte mögen das Spielfeld umreißen, auf dem sich die deutschen Gewerkschaften nun bewähren müssen. Wenn es jemals gestimmt hat, dass, wer anderen hilft, auch immer sich selbst hilft, dann trifft dies auf die Situation der deutschen Gewerkschaften heute ganz besonders zu!

Internationale Gewerkschaftsarbeit hat auch Verständigungs- und Versöhnungsaspekte

Ein letzter Aspekt soll nicht übergangen werden. Deutsche Gewerkschaften haben sich nach dem 2. Weltkrieg immer dadurch ausgezeichnet, dass sie an vorderster Stelle Versöhnungspolitik ganz praktisch gemacht haben. Neben den außergewöhnlichen Beziehungen zu den israelischen

Gewerkschaften, gab es auch viel zu tun direkt vor der eigenen Haustür. DGB-Gewerkschafter gehörten zu ersten, die grenzüberschreitend mit ihren Kolleginnen und Kollegen auf der anderen Seite gearbeitet haben, um z. B. ganz praktische Alltagsprobleme zu lösen. Die oftmals persönlichen Beziehungen zu Gewerkschaftern in Polen beispielsweise wurden schon 1990 offiziell ausgebaut und es begann die Arbeit der Interregionalen Gewerkschaftsräte (IGR), wie sie übrigens schon seit den 70er Jahren an allen anderen Grenzen Deutschlands zumeist vom DGB initiiert worden war. Weniger in großen Gesten als im alltäglichen Klein-Klein konnten so erste Verständigungs- oder auch Versöhnungsarbeiten geleistet werden. Eine Tradition des DGB, auf der er auch international aufbauen kann.

II

Zur Bedeutung der MOE- und SOE-Arbeit des DGB für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Schon im Jahre 1996 hatte der DGB ein erstes Positionspapier¹ zur Osterweiterung der Europäischen Union herausgegeben, das weit über den Gewerkschaftsbereich Beachtung fand. Denn dort wurden keine Abwehrpositionen vertreten, sondern erste Gestaltungsmomente diskutiert. Schon damals wurden damit Beziehungen zwischen den sehr unterschiedlichen Ausgangspositionen beider Teile Europas hergestellt.

Die Grundthese lautete, dass es im Interesse aller Beschäftigten sein würde, wenn die Gewerkschaften aus dem Westen intensiv mit den Gewerkschaften der künftigen Kandidatenländer zusammen arbeiteten, um so möglichst bald für die Steigerung des Lebensstandards von Tallin bis Ljubljana zu sorgen. Dies sei der beste Schutz für die bestehenden Lebens- und Arbeitsbedingungen in der EU-15. Damit war eine solide Grundlage für eine Intensivierung der Zusammenarbeit gegeben, denn diese Interessen verfolgten auch die Gewerkschaften in den ehemals sozialistischen Ländern.

Im Gefolge veranstaltete der DGB mit der Friedrich-Ebert-Stiftung – als erste in Europa – zwei internationale Konferenzen mit allen relevanten Dachverbänden (damals fast 30) der künftigen Mitgliedsstaaten. Der möglicherweise interessanteste Beitrag, den diese Konferenzen lieferten, war die gemeinsame Feststellung, dass es in den Folgejahren – auf beiden Seiten – zu großen Belastungen besonders für die Arbeitnehmerseite kommen würde. Damit wurden sowohl einer gewissen Sorglosigkeit im Westen als einer Euphorie im Osten erste Grenzen gesetzt – allerdings in durchaus konstruktiver Weise. Erstmals zeichneten sich die Fronten ab, die künftig wohl die internationalen Gewerkschaftsdiskussionen bestimmen würden: Lohndumping, Arbeitsplatzab- und -zuwanderung, Veränderungen in den Sozialsystemen usw. Mit diesen und vielen Folgeaktivitäten konnten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften – wie auch viele weitere Gewerkschaftsbünde aus

den EU-15-Ländern – in den Beitrittsländern dazu beitragen, die Diskussion zur EU-Osterweiterung in die Breite zu tragen, denn allzu sehr beschränkten sich die Erweiterungsaktivitäten auf wenige politische Akteure. Dass dies nicht hinreichend war und ist, um eine wirklich breite öffentliche Diskussion zu befördern, ist bekannt, dennoch konnte es so z. B. gelingen, auch sozialpolitische Themenfelder zu Verhandlungsgegenständen bei EU-Beitrittsverhandlungen einzubeziehen.

Neben der großen EU-Politik – internationale Alltagsarbeit

In den Folgejahren entwickelten sich mehr und mehr Wirtschaftsbeziehungen zwischen deutschen Unternehmen und Unternehmen in den Beitrittsländern. Waren es zunächst einige wenige multinationale Konzerne, die erste Ansiedelungen oder Übernahmen vornahmen, so traten zunehmend auch Klein- und Mittelunternehmen auf den mittel-, ost- und südosteuropäischen Markt. Nach anfänglichen Schwierigkeiten konnten sich deutsche Konzerne recht gut placieren und auch die Arbeitsbedingungen lagen zumeist über dem Durchschnitt des jeweiligen Landes. Mit ihnen kamen auch die internationalen Beziehungen der Betriebsgewerkschaften im Beitrittsgebiet zu ihren Kolleginnen und Kollegen in den Konzern- und Euro-Betriebsräten. Vielfach konnten die deutschen Interessenvertreter zu einer besseren Entwicklung in den neuen Schwesterunternehmen beitragen. Aber es gab anfangs auch negative Beispiele, die durchaus zu einem Negativbild Deutschlands beitrugen, da man sich zu Beginn über viele gesetzliche Regelungen hinwegsetzte oder aber betriebliche Interessenvertretungen gänzlich ausschloss. In den meisten Fällen konnte dies mit Hilfe einer internationalen Zusammenarbeit behoben werden. Problematischer gestaltete sich die Situation bei Auslandsinvestitionen kleinerer Unternehmen, bei denen es auch in Deutschland keine oder nur eine schwache bzw. uninteressierte Interessenvertretung gab.

1 DGB-Bundesvorstand, Juni 1996

Angesichts der oftmaligen Schwäche der osteuropäischen Gewerkschaften wurden hier auch Mindeststandards und bestehende gesetzliche Regelungen oft nicht eingehalten. Da es keine Möglichkeit der internen Zusammenarbeit mit deutschen Vertretern gab und gibt, bestehen diese Zustände auch heute noch häufig, denn der „Papierlage“ im Arbeitsrecht zum Trotz ist es um die demokratische Realität in vielen KMU äußerst schlecht bestellt. Ein Phänomen übrigens, das sich bei weitem nicht auf deutsche Unternehmen beschränkt. Im Gegenteil zeigen sich besonders nichteuropäische Unternehmen oftmals als unfähig oder unwillig, sich – angesichts oft schwacher Gewerkschaften im Lande – auch nur die gesetzlichen Mindestbestimmungen, die von der EU vorgegeben wurden, einzuhalten. Dem allgemeinen Trend gewissermaßen vorauslaufend – oder ihn vielleicht auch mit bestimmend – zeigt sich in den Beitrittsstaaten und Kandidatenländern eine tiefer werdende Kluft zwischen Lohn- und Arbeitsbedingungen in KMU einerseits und multinationalen Unternehmen andererseits.

Zusammenfassend lassen sich die Bemühungen des DGB und seiner Gewerkschaften – bilateral oder im Rahmen der Kooperation im Europäischen Gewerkschaftsbund – mit folgenden Zielsetzungen zusammenfassen. Durch eine intensive Unterstützung der Gewerkschaften in den ex-sozialistischen Staaten sollte in einer ersten Stufe geholfen werden, sich eine bessere Position in den neuen Demokratien zu erarbeiten, denn in den meisten Fällen waren die Gewerkschaften noch als Steigbügelhalter des alten Systems stigmatisiert.² Mit Beginn der konkreten Beitrittsperspektive traten mehr und mehr die inhaltlich orientierten Beziehungen in den Vordergrund, um einerseits die Erhöhung des Sozialstandards in den Beitrittsgebieten zu unterstützen und gleichzeitig Dumping-Effekte im eigenen Land zu dämpfen. In diese Phase tritt nun auch die deutsche Gewerkschaftsarbeit in den Ländern Ex-Jugoslawiens, nachdem das Milosevic-Regime Ende 2000 gestürzt wurde.³ Bei dieser Betrachtung darf nicht übersehen werden, dass die Beziehungen zunächst nur auf einer kleinen Basis von Funktiónärkontakten aufbauten, sich mittlerweile aber auch regionale und betriebliche Kontakte regelmäßig entwickelt haben.

2 Einzige wirkliche Ausnahme war die NSZZ „Solidarnosc“ in Polen, die den Sturz des alten Regimes herbeigeführt hatte. Andere, neu gegründete Gewerkschaften z. B. in Ungarn, Bulgarien oder Litauen konnten sich in punkto Akzeptanz in der Bevölkerung nie so recht von den so genannten alten Gewerkschaften absetzen.

3 Aber auch hier gibt es wesentliche Unterschiede in der Entwicklung der Zusammenarbeit. Diese hängen von der jeweiligen Beitrittsperspektive des Landes zur EU ab. So bestehen bereits lange partnerschaftliche Beziehungen zu den slowenischen Gewerkschaften, während z. B. die Beziehungen zu Interessenvertretungen im Kosovo oder auch Albanien noch in der Anfangsphase stehen, nachdem man schon in den 90er Jahren Anteil an diversen Solidaritätsmaßnahmen hatte.

III

Szenarien für die weitere Entwicklung der deutschen Gewerkschaftsarbeit

Will man sich mit möglichen Szenarien für die künftige internationale Arbeit der deutschen Gewerkschaften befassen, kommt man nicht umhin, zunächst einmal ihre aktuellen Handlungsmöglichkeiten zu beleuchten.

Alle genannten Gründe und Auswirkungen für die internationale Arbeit haben auch ihre Rückwirkung auf die nationale Arbeit und die aktuelle Beschaffenheit der Gewerkschaftsorganisationen. Technologische Entwicklungen, globalisierte Arbeitsmärkte u.v.m. haben raue Bedingungen für die Gewerkschaften im eigenen Land geschaffen. Nahezu alle Branchen sind durch den Wegfall von Massen-Arbeitsplätzen betroffen, d.h., dass gerade dort, wo die Gewerkschaften stark organisiert sind – nämlich in den Großbetrieben – erhebliche Mitgliederverluste zu verzeichnen sind. Gewiss werden vielerorts in KMU neue und zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, jedoch haben es die Gewerkschaften dort bislang wesentlich schwerer neue Mitgliederschichten zu erreichen. Das Resultat sind absolute Mitgliederverluste, die zur Ausdünnung des gewerkschaftlichen Funktionärskörpers führen und zum Rückzug aus der öffentlichen Repräsentanz (Rückzug aus der Fläche). Damit hat sich gewissermaßen ein Teufelskreis geschlossen, der auch dazu führt, dass die internationalen Aktivitäten der Gewerkschaften erheblich darunter zu leiden haben. Das bedeutet den Abbau von Arbeitsplätzen für die internationale Arbeit bei den Branchengewerkschaften und auch die Verringerung zur Verfügung stehender Mittel für grenzüberschreitende und internationale Arbeit. Die verbleibenden Kräfte werden – gerade wegen der Auswirkungen von Globalisierung und Marktöffnung nach Osten – wieder stärker auf die nationalen Aufgaben konzentriert. So nachvollziehbar dies ist, so verhängnisvoll könnte sich dies mittel- und langfristig auswirken. Denn jenseits der Erkenntnis, dass in einem großen Europa Gewerkschaftspolitik nicht mehr auf der nationalen Ebene verbleiben kann, weil auch die nationalen Regelwerke nur noch im Verbund mit intensiver Zusammenarbeit auf der europäischen Ebene gesichert werden können, würden die Ge-

werkschaften in eine Art Kleinstaaterei zurückfallen. Welche Richtungen sind also denkbar für eine konstruktive Weiterentwicklung der internationalen Arbeit der Gewerkschaften?

Strukturen schaffen, um Probleme gemeinsam auf europäischer Ebene zu lösen

Wenn es also stimmt, dass die kleinste politische Einheit nun die Europäische Union besser Europa ist, um gewerkschaftspolitische Gestaltung und wirksamen Schutz zu gewähren, dann bieten sich grundsätzlich zwei Wege an. Entweder man verstärkt organisationspolitisch selbstständig bestehende Strukturen für die Europapolitik oder man integriert die europäische Ebene in die Arbeit nahezu aller Fachabteilungen. In beiden Fällen allerdings erhebt sich die Frage nach einer wirksamen Koordinierung. Eine Frage, die sowohl auf der nationalen als auch auf der europäischen Ebene gestellt werden muss.

In einigen Branchengewerkschaften des DGB scheint sich das Modell der Integration in die Fachabteilungen durchzusetzen, da die inhaltlichen Fragestellungen, die es auf der europäischen Ebene zu bearbeiten gibt, längst komplexer geworden sind, als dass sie noch über eine wenigköpfige Internationale Abteilung oder Europa-Abteilung jeweils nach und von der europäischen Ebene vermittelt werden könnte. Diese Abteilungen hätten dann jedoch eine innerorganisatorische Koordinierungsfunktion auszuüben, um eine in sich geschlossene Europa-Arbeit der Gesamtorganisation zu gewährleisten.

Defizitärer scheint jedoch die europäische Ebene der Gewerkschaftsarbeit zu sein. Dies ist keinerlei Kritik an der Arbeit des Europäischen Gewerkschaftsbundes, sondern vielmehr an all seinen Mitgliedern, die es nicht zulassen, dass sich auf der europäischen Ebene eine inhaltlich und organisatorisch starke Organisation aufbaut, die auch in der Lage ist, aktiv in die europäische Arbeits- und Sozialpolitik einzuwirken. Idealisierte man das Bild ein wenig, dann müsste ein neuer Bundes-

besser Unionsvorstand in Brüssel existieren, dessen „Landesbezirke“ in den Hauptstädten der EU-Mitgliedsländer und ihrer Beitrittskandidaten stünden. Angesichts der skizzierten Situation für die jetzige und wohl auch künftige Gewerkschaftsarbeit bleiben nur noch sehr wenige Argumente gegen eine solche Lösung. Gewerkschaften würden sich damit vielleicht wieder einmal auf neues Terrain begeben, das Politiker in letzter Konsequenz scheuen – vielleicht scheuen müssen. Gewiss wäre es jedoch, dass man – bei Beibehaltung der personellen Kapazitäten – eine wesentlich effektivere Arbeit verrichten könnte.

Aber es könnte noch eine andere organisationspolitische Komponente an Bedeutung gewinnen – wenn sie dies nicht schon längst getan hat. Betriebsräte in multinationalen Konzernen können oder verfügen bereits über ausgezeichnete europäische und internationale Beziehungen zu den Interessenvertretungen der Tochterunternehmen, die weitaus intensiver sein können als es die klassischen Gewerkschaftsstrukturen leisten können⁴. Manch ein Euro- oder Konzernbetriebsrat spricht für weitaus mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als es viele Mitgliedsgewerkschaften der Global Union Federations im IBFG tun. Es ist daher zu überlegen, wie diese Qualitäten und Qualifikationen noch besser für die internationale Gewerkschaftsarbeit nutzbar gemacht werden kann.

Europäisches Sozialmodell profilieren

Wenden wir uns nun inhaltlichen Themenfeldern zu, die künftig eine europäische Gewerkschaftspolitik beherrschen könnten. Das soziale Gefälle innerhalb der Europäischen Union sowie das Gefälle zwischen Europa und anderen Weltregionen werden wohl auch in den kommenden Jahrzehnten den Rahmen für die internationale Arbeit deutscher Gewerkschaften bilden. Das heißt, dass die Zusammenarbeit innerhalb Europas in Sachen Steuerpolitik, Sozialsysteme, Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftspolitik mit dem Ziel verstärkt werden muss, auf einem möglichst hohen Niveau eine Angleichung zu erzielen. Schon hier gibt es viele Hindernisse zu überwinden, da die nationalen Politiken diesen Gewerkschaftszielen – be-

sonders in den neuen Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidatenländern – häufig entgegenstehen, denn noch zu sehr ist die europäische Politik – auch in diesen Bereichen – von nationalen Interessen ihrer Mitgliedsländer bestimmt. Hier liegt auch eine wesentliche politische Aufgabe auf der europäischen Gewerkschaftsebene. So müssen die Kräfte gebündelt werden, um hier für Mindeststandards und –normen zu kämpfen, die für eine schnellere Angleichung in allen Ländern hilfreich sind.

Wenn es stimmt, dass international gesehen nur noch die EU als Erfolg versprechender Akteur agieren kann, so ist auch ein halbwegs geschlossenes Konzept in den die Gewerkschaften betreffenden Fragen auf europäischer Ebene notwendig, um auch global mitwirken zu können. Das Europäische Sozialmodell, das noch einer wesentlichen Profilierung bedarf, steht weltweit gesehen auf dem Prüfstand und muss unter globalen Bedingungen konkurrenzfähig sein und bleiben.

Auf der einen Seite bestimmen multinationale Konzerne immer mehr das wirtschaftliche Geschehen. In einigen mittel-, ost- oder südosteuropäischen Staaten haben sie mittlerweile monopolähnliche Positionen erlangt und verfügen über großen und oft auch direkten Einfluss auf die wirtschafts- und sozialpolitische Gestaltung des jeweiligen Landes. Daher ist es für Gewerkschaften äußerst notwendig, in diesem Bereich noch aktiver zu werden und die guten Vernetzungsmöglichkeiten im Rahmen der Unternehmensvernetzung zu nutzen, um ggf. auch über die Unternehmen hinaus innerhalb der Branche zusammenarbeiten zu können und dort eine wirksame Interessenvertretung zu unterstützen. Andererseits aber geraten heimische Klein- und Mittelunternehmen oftmals ins Hintertreffen, weil sie – sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite – wesentlich schlechter organisiert sind. Betrachtet man sich jedoch die Landschaft der europäischen Arbeitswelt, so ist zu erkennen, dass durchschnittlich etwa 90% aller Unternehmen in diesen Bereich fallen. Und wenn es neue Arbeitsplätze gibt, so zumeist in den KMU. Gewiss gibt es in vielen Belangen eine symbiotische Beziehung zwischen Großunterneh-

⁴ So gibt es bereits in der Europäischen Union nach Angaben des EGB 784 aktive Euro-Betriebsräte (EBR). Mehr als 2.000 wären nach den geltenden Richtlinien sogar möglich.

men und KMU und es sollten in der Gewerkschaftspolitik daher keine Gegensätze aufgebaut werden.

Kluft in der Arbeitswelt –
wenige Multinationale Konzerne,
viele Klein- und Mittelbetriebe

Faktisch aber ist folgender Trend in Europa erkennbar: Die durchschnittlichen Lohn- und Arbeitsbedingungen in (multinationalen) Großunternehmen sind signifikant besser als im Durchschnitt der KMU – dies gilt besonders für einheimische Unternehmen. Und es gibt – über Betriebsräte – oft wesentlich bessere und direktere Korrekturmöglichkeiten⁵. Auch um die Gewerkschaftsrechte ist es i.d.R. wesentlich besser bestellt – zumindest in europäischen Konzernen –, oder aber auch hier kann intern besser geholfen werden⁶. Dagegen haben jüngere Untersuchungen in KMU Mittel- und Osteuropas aufgezeigt, dass bestehende europäische Regelungen zur betrieblichen Mitbestimmungen – im vordergründigen Einvernehmen mit den Beschäftigten – unterlaufen und ggf. langfristig auch ausgehebelt werden.

Hier bildet sich gewissermaßen ein Modell des Schönwetter-Patriarchates heraus, in dem die Arbeitnehmer – immer auf freiwilliger Basis – zu Mitgestaltungs- oder Mitbestimmungsprozessen eingeladen werden. Der Lohn für diese eher informellen Systeme ist zumeist eine gute Bezahlung und oft auch wesentlich bessere Arbeitsbedingungen als der Durchschnitt. Fatal wirken sich diese Modelle jedoch aus, wenn das schöne Wetter – sprich die gute Geschäftsentwicklung – vorbei ist oder stagniert und unangenehmere Entscheidungen getroffen werden (müssen). Mangels institutioneller Rechte stehen dann die Arbeitnehmer außen vor. Entstehen können diese Formen der freiwilligen Mitbestimmung überall dort, wo die Gewerkschaften schwach oder gar nicht vertreten sind. Angesichts der dramatischen Verschiebungen im Gefüge der Arbeitswelt – einerseits wenige, äußerst mächtige „Multis“, andererseits eine noch wachsende Zahl kleiner und mittlerer

Unternehmen – stehen die Gewerkschaften vor durchaus existenziellen Fragen, denn ihre Stärke und Durchsetzungsfähigkeit basiert bislang auf ihrer Mitgliedschaft in Großunternehmen. Dies ist übrigens ein Phänomen, das auf alle Länder Europas in nahezu gleicher Weise zutrifft. Es wäre daher für die Gewerkschaften an der Zeit, gerade in diesem Arbeitsfeld auch international zu kooperieren – auch wenn die jeweiligen Unternehmen zumeist nur national oder gar regional im Lande agieren. Es müssen Wege gefunden werden, über neue Organisationsformen und Organisierungsmöglichkeiten an die vielen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer heranzukommen, die durchaus gerne vertreten werden würden, wenn sich nur mal ein Gewerkschafter blicken ließe. Die strukturelle Situation der Gewerkschaften in allen mittel-, ost- und südosteuropäischen Ländern bildet überdies noch ein wesentliches Hindernis, da man – getreu des sozialistischen Vorbildes – nur dann Gewerkschaftsmitglied werden kann, wenn es im Betrieb bereits eine Gewerkschaft gibt, denn man kann nur Gewerkschaftsmitglied auf der betrieblichen Ebene werden.

Grundsatzfragen der künftigen Gewerkschaftsarbeit

Quer zu dieser Frage liegt das Problem der Verteilung der Arbeit in Europa. In den 90er Jahren wurde – wesentlich häufiger als heute – von der verlängerten Werkbank in Mittel- und Osteuropa gesprochen. Damit war die Tatsache benannt, dass die weniger qualifizierten Arbeitsplätze in die neuen EU-Mitgliedsländer oder auch in Kandidaten und Nachbarländer verlagert wurden. Dies sind denn auch die Arbeitsplätze, die in Deutschland – und wohl auch in den anderen EU-15-Ländern fehlen. Denn der massenhafte Wegfall ganzer Produktionsbereiche kann nur unter günstigsten Bedingungen mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze in höheren Qualifikationssegmenten ausgeglichen werden. Es muss die Frage erlaubt sein, ob die Strategie: immer neuere Technologien, immer neue Entwicklungen usw. auf Dauer ausreichen kann, um die tief strukturelle Arbeitslosigkeit

5 So haben die Betriebsräte einiger multinationaler Unternehmen mit ihren Gewerkschaften Mindestnormen entwickelt oder Verhaltenscodices gegenüber betrieblicher Interessenvertretung und ihren Mitwirkungsmöglichkeiten.

6 Gerade im Lebensmitteldistributionsbereich haben sich mittlerweile gut funktionierende Netze aufgebaut, die auch zu einer Stärkung von betrieblichen Interessenvertretungen dort führen, wo die – zumeist örtliche – Unternehmensleitung zunächst strikte Verbote etc. ausgesprochen hat.

keit in Deutschland wirksam zu bekämpfen. Zwei Faktoren sprechen dagegen. Zum einen wandern jetzt auch zunehmend hoch qualifizierte Arbeitsplätze aus, zum anderen werden auch die – zunächst billigen neuen Mitgliedsstaaten – im globalen Wettbewerb zu teuer. War Anfang der 90er Jahre noch Rumänien das Eldorado der Textilindustrie, so hat sich dies längst weiter in den Osten oder nach Asien verlagert.

Und z. B. auch Polen hat längst die Billigfront an seiner Ostgrenze, obwohl es zugleich noch eine Billigfront aus deutscher Sicht ist. Damit wird spätestens auch dieses Thema zur europäischen Frage für die Gewerkschaften.

Gewerkschaften befassen sich traditionell besonders mit Lohn- und Gehaltsfragen, sowie mit sozialen Bedingungen in der Arbeit. Lange Zeit wurden Erfolge in Lohnprozentpunkten bemessen oder in der Verkürzung von Arbeitszeiten, Verlängerung von Urlaub oder bessere Sicherung im Krankheitsfall. In den EU-15-Ländern sehen sich die Gewerkschaften längst vor die Frage gestellt, welche Erfolge für ihre Mitglieder – und darüber hinaus für alle Beschäftigten und Nichtbeschäftigten – am wichtigsten sind. Tarifverträge auf Branchenebene aber auch betriebliche Regelungen weisen immer häufiger ganz andere Schwerpunkte auf, wie z. B. die Sicherung des Arbeitsplatzes. Häufig wird dafür sogar mit Lohnprozentpunkten bezahlt. In den neuen Mitgliedsstaaten und Kandidatenländern sind die im Westen bereits verankerten Lohn- und Gehaltsniveaus oder gesetzlichen Schutzbestimmungen längst nicht vorhanden, so dass hier die Gewerkschaften ihre Tarifarbeit noch sehr traditionell im oben be-

schriebenen Sinne betreiben. Natürlich benötigen sie dazu auch die Unterstützung der etablierten Gewerkschaften aus der EU. Allerdings wäre es zu kurz gedacht, wenn man es bei einer solchen Zusammenarbeit beließe. Denn mittelfristig werden Sicherheit am Arbeitsplatz, lebenswerte Arbeitsumwelt usw. immer mehr in den Vordergrund geraten – und das ist gut so. Die deutschen Gewerkschaften haben in den 70er und 80er Jahren des 20. Jahrhunderts in dieser Hinsicht sehr viel versprechende und teilweise mutige Diskussionen geführt und ihre neuen Ideen auch über Projekte in der Realität geprüft. Mit der Aufgabe der deutschen Einheit sind diese Aktivitäten weit in den Hintergrund gerückt und leben erst jetzt – recht spärlich – wieder auf. Dabei wurden sowohl Themen diskutiert, die den Menschen wichtig sein könnten und für die sie Gewerkschaften auch in Zukunft gern benötigen würden, als auch bestehende Organisationsformen in Frage gestellt und neue Formen der Gewerkschaftsarbeit diskutiert. Viele dieser Diskussionen und ihre – vorläufigen – Ergebnisse wären auch für die Gewerkschaften in den neuen EU-Mitgliedsländern und den Kandidatenstaaten wertvoll. Denn hier arbeiten die Gewerkschaften auf der einen Seite sehr traditionell – und müssen dies oft tun, auf der anderen Seite aber formieren sich Gesellschaften, die längst nicht mehr dem Muster entsprechen, das für die Gewerkschaftsarbeit in der EU noch vor 30 Jahren bestimmend war. Wenn sich also die europäische Kooperation der deutschen Gewerkschaften darauf beschränken würde, die alten Kämpfe und Themen nun gemeinsam mit den Gewerkschaften in Mittel-, Ost- und Südosteuropa auszufechten, wäre das nur die Hälfte der Arbeit.

IV Handlungsoptionen

Die europäische Zusammenarbeit des DGB und seiner Gewerkschaften mit den jeweiligen Partnerorganisationen gewinnt zunehmend auch für die Zukunft des DGB selbst an Bedeutung. Längst ist aus der Einbahnstraße, der Hilfsangebote für Gewerkschaften in neuen Demokratien eine Partnerschaft geworden, von der beide Seiten voneinander profitieren können und müssen.

Wenn die These stimmt, dass sich die Verhältnisse in Ost- und Südosteuropa einerseits und Westeuropa andererseits angleichen – und dies nicht etwa auf dem Niveau der EU-15-, dann werden die deutschen Gewerkschaften auch Erfahrungen aufnehmen müssen, die in einigen der Partnerländer gemacht wurden.

Die Deckungsrate der Tarifverträge für die Beschäftigten in den MOE- und SOE-Staaten ist ungleich niedriger als in Deutschland. Aber auch in Deutschland geht die Rate zugunsten betrieblicher Regelungen bzw. tariffreier Zonen bedenklich zurück. Langfristig müssen Wege gefunden werden, um in den meist kleinen und mittleren Unternehmen Interessenvertretungen aufzubauen und gewerkschaftliche Anbindung zu finden. Kurzfristig aber überlegen Gewerkschaften in MOE und SOE auch darüber nach, zunächst über Allgemeinverbindlichkeitsregelungen die Betriebe zu erreichen, die man momentan noch nicht organisiert hat.

Auch die Diskussion um Mindestlöhne ist erheblich angefacht worden durch die nationalen tripartiten Verhandlungen in den neuen Demokratien. Was vor einigen Jahren von den Gewerkschaften in Deutschland noch rundweg abgelehnt wurde, bekommt nun auch hier seinen Reiz, weil sich die tarifpolitischen Bedingungen verschlechtern haben. Auch in Sachen Mitgliederwerbung gibt es gewiss eine Reihe von Erfahrungen und Erfolgen, die man miteinander austauschen sollte.

Daher sollten zu den klassischen Kontakten und Seminaren mit den Gewerkschaften Mittel-, Ost- und Südeuropas auch Workshops hinzukommen, in denen man Erfahrungen austauscht, aber auch gemeinsam an Strategien arbeitet, die vielleicht schon morgen für die Gewerkschaften existenziell wichtig sind – wie z. B. Fragen der Organisierung von Klein- und Mittelbetrieben, der Organisierung der Auszubildenden in Schulen und Universitäten⁷, der künftigen Orientierung tarifpolitischer Schwerpunkte etc. Im Branchenbereich werden gewiss grenzüberschreitende tarifpolitische Ansätze oder gar branchenspezifische Grundforderungen für ganz Europa von zunehmender Bedeutung werden.

Die möglichen Handlungsoptionen für die europäische Zusammenarbeit der deutschen Gewerkschaften befinden sich sowohl auf organisationspolitischer als auch auf thematischer Ebene.

Zu einer Intensivierung und Verbesserung der europäischen Arbeit könnten folgende Ziele bedacht und strukturelle Lösungen gefunden werden:

- Beitrag zur personellen und institutionellen Stärkung des Europäischen Gewerkschaftsbundes sowie – parallel – seiner Branchenorganisationen.
- Damit ginge eine Harmonisierung der EU-Arbeit einher, d.h. eine effektivere Eingliederung der deutschen Strukturen in die europäische Gewerkschaftsebene.
- Beitrag zur Neustrukturierung zwischen internationalen Branchenorganisationen und konzernweiten Arbeitnehmervertretungsstrukturen.
- Erhöhung der EU-Kompetenz auf nationaler und regionaler Ebene, d.h. auch Strukturveränderungen in den jeweiligen Vorstandsbereichen.

⁷ In vielen der genannten Länder gibt es z. B. gar keine eigene Sphäre der betrieblichen Ausbildung, so dass viele junge Menschen nach einer kurzen schulischen Berufsausbildung direkt in den Arbeitsprozess eingegliedert werden oder aber – ohne Vertrag – über Praktika ihren Beruf erlernen müssen.

- Entwicklung von internationalen Workshopreihen zu grundsätzlichen Fragen von Mitgliederwerbung, -organisation und -betreuung.
- Grenzüberschreitende oder regionale Mitgliedschaftsmöglichkeiten

An inhaltlichen bzw. gewerkschaftspolitischen Themen könnten ebenfalls in den Vordergrund treten:

- Entwicklung künftiger tarifpolitischer Schwerpunkte
- Vertiefung und Verankerung von Mindeststandards und Codices

- Gewerkschaftspolitik in Klein- und Mittelunternehmen und eine entsprechende Tarifpolitik
- Branchenübergreifende tarifpolitische Basisbausteine
- Grenzüberschreitende Tarifpolitik
- Entwicklung branchenpolitischer Zielsetzungen
- Weiterentwicklung der Vernetzung in multinationalen Unternehmen und Nutzung der Arbeit für die jeweilige Branchenpolitik

V**Die Friedrich-Ebert-Stiftung als Partner der deutschen Gewerkschaften in ihren Außenbeziehungen**

Die deutschen Gewerkschaften können durch die Zusammenarbeit mit der FES auf eine sehr engmaschige und kompetente Vernetzung in Mittel-, Ost- und Südosteuropa bauen. Somit existieren über die Landesvertretungen der FES gewissermaßen ständige Kontaktstrukturen, die gewiss noch zielgerichteter genutzt werden können. Dabei sollten die komparativen Vorteile der FES genutzt werden und Arbeitsbereiche in den Hintergrund treten, die besser oder ähnlich gut von den Gewerkschaften allein erledigt werden können, da mittlerweile nahezu alle Partnerorganisationen an die internationalen Gewerkschaftsstrukturen angebunden sind.

Aufgrund ihrer Präsenz wäre die FES hier und da auch in der Lage, Themen in die deutschen Gewerkschaftsdiskussionen einzubringen, die in anderen europäischen Ländern diskutiert werden und auch für die deutsche Diskussion wichtig sein können. Resultierend daraus könnten auch einige der angesprochenen neuen Themenfelder über die FES grenzüberschreitend befördert werden, z. B. durch internationale Workshops.

Ein weiteres Arbeitsfeld für die FES in den Partnerländern liegt sicherlich in der Stärkung der Gewerkschaften im öffentlichen Diskurs. Als wesentliche Partner in allen wirtschafts- und sozialpolitischen Fragestellungen konnten sich die Gewerkschaften in MOE und SOE noch nicht hinreichend positionieren. Zu sehr beschränkt sich – sowohl aus eigener Sicht als auch im Bewusstsein der Bevölkerungen – die Gewerkschaftsarbeit auf die betrieblichen Fragen oder auf die Tarifpolitik. Selbst allgemeinere Fragen der Sozial- und Wirtschaftspolitik werden eher in abgeschlossenen Verhandlungen direkt mit der Regierung im tripartiten Dialog verhandelt, dessen Ergebnisse häufig genug keinerlei Resonanz in der allgemeinen politischen Diskussion finden.

Nach nun über 15 Jahren intensiver Kooperation im Gewerkschaftsbereich in Mittel-, Ost- und Südosteuropa ist es gewiss an der Zeit, den einen oder anderen bisherigen Arbeitsbereich neu zu bewerten, neue Notwendigkeiten zu beraten und eine gemeinsame künftige Arbeitslinie zu entwickeln.

