
FORUM: Gewerkschaften

Michael Fichter:
Was ist/ist was im Osten los?

Dr. Michael Fichter, geb. 1946 in Ohio/USA, Studium der Geschichte an der Stanford University/USA und der Politikwissenschaft an der FU Berlin, ist wissenschaftlicher Angestellter des Zentralinstituts für Sozialwissenschaftliche Forschung der FU Berlin und war Mitarbeiter des Forschungsprojekts „Spurensicherung. Der DGB und seine Gewerkschaften in den neuen Bundesländern 1989 bis 1991“.

Der organisatorische Aufbau in den neuen Bundesländern stellte die Gewerkschaften vor die größte Herausforderung seit den Jahren ihres Wiederauf-

baus, 1945 bis 1949.¹ Und es ist ihnen mit einem Kraftakt, der in dem von der Politik vorgegebenen Eiltempo absolviert werden mußte, gelungen, ihre Präsenz in den neuen Bundesländern durch ein Netz von Kreis-, Bezirks- und Landesbezirksstellen zu sichern. Sie waren bei der Rekrutierung neuer Mitglieder durchaus erfolgreich, und trotz katastrophalen Beschäftigungseinbrüchen sind ihnen diese eben nicht einfach weggelaufen, wie die Medien die letztjährigen Mitgliederverluste häufig einschätzen. Umfragen stellen immer wieder fest, daß die Gewerkschaften - vor allem im Vergleich zu den politischen Parteien - ein sehr hohes Ansehen genießen.²

Die Bildung gesamtdeutscher Gewerkschaften hat aber auch Defizite sichtbar gemacht. Bereits vor eineinhalb Jahren haben Maria Kurbjuhn und ich in dieser Zeitschrift darauf hingewiesen, daß die gewerkschaftliche Ausdehnung nach Ostdeutschland die inhaltliche - westdeutsche - Reformdiskussion abgebrochen, die Organisationsstabilität erheblich belastet und die Gestaltungskompetenz der Gewerkschaften herausgefordert hat.³ Eine neue Reformdebatte wurde mit dem Ziel eröffnet, die Leistungsfähigkeit gewerkschaftlicher Interessenvertretung auf gesamtdeutscher Ebene herzustellen und eine programmatische Perspektive für die nächsten Jahre zu entwickeln.

Reformdefizite aus ostdeutscher Sicht

Die Notwendigkeit von Reformen ist sicherlich nicht allein mit den gegenwärtigen Schwierigkeiten in Ostdeutschland bzw. mit Ost-West-Integrationsdefiziten zu begründen. Nur: Bislang hat sich vor allem die DGB-Reformdebatte so gut wie gar nicht mit den besonderen Verhältnissen in den neuen Bundesländern befaßt. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Die Reformdebatte ist ein westdeutsches Produkt, sie wird von Westdeutschen geführt und ist in Strukturen eingebettet, die vor der deutschen Einheit existierten. Das ist zwar aus der Ursprungs- und Entwicklungsgeschichte dieser Debatte zu verstehen, verfehlt aber dadurch das Ziel, den Gewerkschaften als gesamtdeutsche Interessenvertretungen eine Perspektive zu geben.
- Die Reformdebatte ist bisher in erster Linie eine haushaltspolitische Auseinandersetzung in den Vorstandsetagen. Versuche, eine breite innergewerkschaftliche Öffentlichkeit für die Diskussion von elementaren Zukunftsfragen der Gewerkschaften zu mobilisieren, sind mißlungen. Die Stimmung unter den DGB-Kreissekretären in den neuen Bundesländern ist durch Ohnmacht gekennzeichnet. Sie fühlen sich in der Reformdebatte ausgegrenzt und nicht ernst genommen. Angesichts des vom Bundesvorstand verordneten Sparzwangs zeigen sie auch wenig Bereitschaft zu inhaltlichen Erneuerungen.

1 Vgl. Michael Fichter/Maria Kurbjuhn, Spurensicherung. Der DGB und seine Gewerkschaften in den neuen Bundesländern 1989-1991. Ergebnisse eines Dokumentationsprojekts, HBS-Manuskripte Nr. 120, Düsseldorf 1993, 126 S.

2 Vgl. Sozialreport 1993. Sonderheft neue Bundesländer, hrsg. v. Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e. V. und der Hans-Böckler-Stiftung.

3 Maria Kurbjuhn/Michael Fichter. Auch im Osten brauchen die Gewerkschaften Gestaltungskompetenz, in: GMH 1/1993, S. 3545.

- Die Ostdeutschen haben große Schwierigkeiten, sich in diese Debatte einzubringen. Viele von ihnen haben weder die erforderliche Identifikation als Mitglied einer demokratischen Gewerkschaftsorganisation noch das nötige Selbstvertrauen als Gewerkschaftsmitglied in dieser kurzen Zeit entwickelt können, um im Kontext der offiziellen und informellen Anforderungen der Gewerkschaftsdemokratie ihre Ansichten mit entsprechendem Nachdruck vertreten zu können.

- Dem spezifischen ostdeutschen Kontext, in dem sich Probleme und Defizite in den neuen Bundesländern zeigen, wird nicht Rechnung getragen. Daraus wird für die Reformdebatte abgeleitet, daß einheitliche Lösungen gleichermaßen im Osten und im Westen zu finden sind.

Die Erwartung, daß das in der Bundesrepublik (alt) gewachsene Geflecht von Institutionen der industriellen Beziehungen seine Funktionalität nach einer territorialen Ausdehnung problemlos aufrecht erhalten und als integraler Bestandteil des gesamten westdeutschen Institutionenpakets kraft seiner Existenz den „Aufschwung Ost“ und die Integration der Ostdeutschen garantieren würde, hat sich als falsch erwiesen. Auch wenn Ostdeutschland im Vergleich zu den osteuropäischen Ländern von der Erweiterung vorhandener Einrichtungen zu profitieren schien - während jene Länder mit dem institutionellen Aufbau völlig neu anfangen mußten -, hat sich schnell herausgestellt, daß

1. die Komplexität des übertragenen westdeutschen institutionellen Geflechts außerordentlich hoch ist und infolge dessen seine praktische Umsetzung nicht schematisch funktionieren kann,⁴ und daß

2. die übertragenen Institutionen sich in einem spezifischen gesellschaftlichen und sozio-ökonomischen Kontext über vierzig Jahre entwickelt haben. „Institutionentransfer ist also nicht identisch mit Institutionalisierung.“⁵

Gewerkschaftspolitik in einem neuen Umfeld

Die strukturellen Bedingungen gewerkschaftlichen Handelns in den neuen Bundesländern hängt in erster Linie davon ab, wie die Institutionen, Organisationen und rechtlichen Normen des übertragenen bundesrepublikanischen Systems der industriellen Beziehungen verankert werden. Nach vier Jahren eines extrem belastenden Transformationsprozesses sehen sich die Gewerkschaften mit einer Vielzahl struktureller Unsicherheiten konfrontiert, die ihre Funktionsfähigkeit und ihr Rollenverständnis herausfordern. Hierzu einige Beispiele:

⁴ Vgl. Burkart Lutz, Es bleibt nicht mehr viel Zeit für den Umbau. Deutsch-deutsche Herausforderungen an die Gewerkschaften, in: GMH 1/1993, S. 26; Frauke-Maria Eidam/Hartwick Oswald, Reformfähig durch den Osten? in: Thomas Leif, Ansgar Klein und Hans-Josef Legrand (Hrsg.), Reform des DGB. Herausforderungen, Aufbruchspläne und Modernisierungskonzepte, Köln 1993, S. 166-182.

⁵ Wilfried Ettl/Helmut Wiesenthal, Tarifautonomie in de-industrialisiertem Gelände: Report und Analyse eines Institutionen Transfers im Prozeß der deutschen Einheit, Max-Planck-Gesellschaft, Arbeitsgruppe Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern (AG TRAF), 2/1994, S. 26.

- Zwischen 1989 und 1992 sind fast 40 Prozent der noch zu DDR-Zeiten vorhandenen Arbeitsplätze verschwunden - mit entsprechender Auswirkung auf die Mitgliederentwicklung. Inzwischen kommen nur knapp 30 Prozent aller DGB-Mitglieder aus den neuen Bundesländern. Die weitgehende De-Industrialisierung vieler Gebiete hat zudem ihren Beitrag zu einer vom Westen deutlich abweichenden Zusammensetzung der Mitgliedschaft geleistet: Ende 1992 waren 55,5 Prozent der ostdeutschen Mitglieder Arbeiter (Alt-Bundesländer: 66 Prozent), 42,9 Prozent Angestellte (23,6 Prozent) und 1,8 Prozent Beamte (9,8 Prozent).⁶ Knapp die Hälfte (48 Prozent) aller Mitglieder sind Frauen, obwohl ihr Anteil an den Erwerbstätigen zwischen 1989 und 1992 von 49 Prozent auf 43 Prozent gesunken ist und sie inzwischen einen Anteil von 64 Prozent an den Arbeitslosen haben.⁷ In den alten Bundesländern sind lediglich 25 Prozent der Mitglieder weiblich. Fast überall in den neuen Bundesländern sind in den letzten Jahren Mitgliederverluste bei den Jugendlichen zu verzeichnen, die weit höher als der Rückgang insgesamt sind.

- Der wirtschaftliche Umbau in den neuen Bundesländern ist von einer Ausweitung der Dienstleistungsbereiche gekennzeichnet, bei gleichzeitigem Fortbestand des jetzt schon hohen Anteils unsicherer Arbeitsverhältnisse. Unabhängig vom politisch und konjunkturell bedingten Tempo dieser Veränderungen wird dies eine ganz andere Beschäftigungsstruktur bedingen, als sie vorher im Osten Deutschlands war oder in den alten Bundesländern noch vorhanden ist.

- Die hauptamtlichen Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter in den neuen Bundesländern bescheinigen den ostdeutschen Mitgliedern ein instrumentelles Verhältnis gegenüber ihrer Gewerkschaft. Dieses schlägt sich dann sowohl in der Kritik an „der Gewerkschaft“, sie täte zuwenig gegen die Vernichtung von Arbeitsplätzen, als auch in der mangelnden Bereitschaft nieder, ehrenamtliche Gewerkschaftsarbeit zu leisten. Bei den noch beschäftigten Mitgliedern und darunter insbesondere denen, deren Weiterbeschäftigung unsicher ist, geht die Wahrnehmung der Gewerkschaft als Dienstleistungsapparat einher mit einer oft gesteigerten Identifikation mit dem „eigenen“ Betrieb bzw. Arbeitsplatz.⁸ Die Entwicklung und Verankerung einer gewerkschaftlichen Organisationskultur, wozu Kampagnen und Arbeitskämpfe, aber auch die Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen west- und ostdeutschen Ansichten gehören, ist bislang nur in einzelnen Bereichen (z. B. im Metallstreik 1993) erfolgt.

- Erfolgreiches Handeln von Gewerkschaften und Betriebsräten ist vielfach von ihrer guten Zusammenarbeit abhängig. Als integrale Teile einer

⁶ Die niedrige Zahl bei den Beamten hängt damit zusammen, daß die Gesamtzahl der Beamten in den neuen Ländern noch relativ gering ist. Beamtenstellen werden in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes nur langsam eingerichtet.

⁷ Beschäftigungsobservatorium Ostdeutschland, Arbeitsmarktentwicklungen und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, Nr. 8, August 1993, S. 2.

⁸ Vgl. Josef Schmid, Sozio-ökonomische Disparitäten als Organisationsproblem der Gewerkschaften. Zur Dialektik von Einheit und Vielfalt, in: Deutschland Archiv. Zeitschrift für das vereinigte Deutschland, 1/1994, S. 60.

funktionierenden dualen Vertretungsstruktur in Westdeutschland haben sie über viele Jahre Vertrauensverhältnisse sowie Umgangsformen zum gegenseitigen Vorteil entwickelt. Ein vergleichbarer konstruktiver Prozeß zeichnet sich in den neuen Bundesländern noch nicht ab. Viele Betriebsräte haben sich mit dem Ziel gebildet, sich von einer Außenbeeinflussung (sprich: FDGB und SED) zu befreien und reagieren auf gewerkschaftliche „Einmischung“ heute noch allergisch. Nicht wenige Betriebsräte haben auch - ob gewollt oder nicht - die Rolle der Betriebsleitung in vielen Fragen angenommen oder arbeiten so eng (vertrauensvoll) mit der Betriebsleitung zusammen, daß sie nur eine unnötige Komplizierung ihrer Lage in einer stärkeren gewerkschaftlichen Präsenz sehen. Die Verständigung zwischen Gewerkschaft und Betriebsrat wird offenbar auch dann erschwert, wenn westdeutsche Gewerkschaftsvertreter auf ostdeutsche Betriebsräte treffen.

- Die Einheitsgewerkschaft ist erklärtermaßen parteipolitisch neutral, aber nicht unpolitisch. Die Gewerkschaften haben vielfältige Beziehungen zu den politischen Parteien entwickelt, weil sie sonst nicht die weitergehenden Interessen ihrer Mitglieder ausreichend vertreten könnten. In den neuen Bundesländern sind solche Verflechtungen noch nicht oder erst kaum realisiert worden, sie werden von ostdeutschen Gewerkschaftern in nicht wenigen Fällen sogar abgelehnt, weil sie darin die Gefahr einer parteipolitischen Einbindung sehen - nicht unähnlich der, die zwischen dem FDGB und der SED existierte. Eine weitere Schwierigkeit hegt darin, daß die organisatorischen Infrastrukturen der politischen Parteien in den neuen Bundesländern schwach sind. Dies gilt lediglich für die PDS nicht, zu der die überwiegende Mehrheit der Gewerkschafter aber aus politischen Gründen keinen Kontakt eingehen will.

- Das Tarifvertragssystem setzt die Existenz von legitimierten Verhandlungsgegnern voraus, die vertragliche Zuverlässigkeit sowie organisatorische Stabilität und Repräsentativität einbringen können. Verschiedene Untersuchungen legen den Schluß nahe, daß die Arbeitgeberverbände in den neuen Bundesländern mit erheblichen internen—auch Ost-West—Konflikten beschäftigt sind. Zugleich wird plausibel davon ausgegangen, daß ihr Organisationsgrad dem in den alten Bundesländern bei weitem nicht entspricht.⁹ Eine diesbezügliche Veränderung oder gar Schwächung der Verhandlungsgrundlage könnte Rückwirkung auf die Konzeptionierung und gewohnte Vertretungsart gewerkschaftlicher Tarifpolitik haben.

- Im Transformationsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft sind dem umfassenden Zusammenbruch bislang nur unzureichende investive Aufbaumaßnahmen gefolgt. Die Gewerkschaften haben deutliche Forderungen an die Erhaltung und Neustrukturierung nicht nur bestimmter Firmen, sondern

⁹ Vgl. W. Ettl/H. Wiesenthal, Tarifaufonomie, a.a.O. S. 7 ff.; Fred Henneberger, Transferstart: Organisationsdynamik und Strukturkonservatismus westdeutscher Unternehmerverbände - Aktuelle Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung des Aufbauprozesses in Sachsen und Thüringen, in: Politische Vierteljahresschrift, 4/1993, S. 640-673.

ganzer Wirtschaftsräume gestellt. Allerdings haben sie ihre jeweiligen Firmen- bzw. Branchenstrategien bisher unter sich und auf DGB-Ebene zu wenig abgestimmt. Damit vermeiden die Gewerkschaften zwar eine Komplizierung von Entscheidungsstrukturen; aber zugleich entstehen dadurch Reibungsverluste in deren Folge die Gewerkschaften ein wirkungsvolles Beteiligungsinstrument aus der Hand geben.

- Die Betreuung von Mitgliedern, die kein reguläres Arbeitsverhältnis haben, ist durch den massiven Beschäftigungsrückgang in den neuen Bundesländern zu einem zentralen Problem der Gewerkschaftsarbeit geworden. In nicht wenigen Verwaltungs- und Kreisstellen in den neuen Ländern ist die Hälfte (oder gar mehr) der Mitglieder in dieser Lage. Damit decken die Beitragseinnahmen bei weitem nicht die notwendigen Ausgaben und in den Gewerkschaftszentralen wird zum Teil bereits überlegt, welche finanzpolitischen und organisatorischen Konsequenzen daraus zu ziehen sind.

Konsequenzen für die Organisationsreform

Angesichts des Veränderungsdrucks, den das bundesrepublikanische System der industriellen Beziehungen insgesamt ausgesetzt ist, soll die besondere Hervorhebung solcher Problemkomplexe nicht so verstanden werden, als seien alle gewerkschaftliche Schwierigkeiten nur in Ostdeutschland zu finden. Es soll aber verdeutlicht werden, daß der Institutionentransfer strukturelle Defizite verursacht hat, die zugleich Handlungsräume für die Gewerkschaften eröffnen. Eine aktive Gestaltungspolitik muß auch damit rechnen, daß es möglicherweise zu Abweichungen vom Referenzmodell Westdeutschland kommen wird. Damit sind nicht nur Risiken, sondern auch Chancen für die Gewerkschaften verbunden. Im Vorfeld des DGB-Bundeskongresses stehen die Gewerkschaften gewissermaßen an einer Entscheidungsschwelle: sie müssen ihre strategischen Optionen und Handlungsmöglichkeiten - einzeln und im Bund - in den neuen Bundesländern ausloten und in den mit der Reformdebatte angestoßenen und unvermeidlichen Modernisierungsprozeß einbringen.¹⁰ Es ist eine Frage der Solidarität, die gleichwohl nicht ohne Auseinandersetzungen zwischen Ost- und Westdeutschen über den erforderlichen Kurs gehen wird. Auch müssen inhaltliche Vorschläge geprüft werden, ohne daß gleich die Keule der Mittelknappheit geschwungen wird. Hierzu einige konkrete Anregungen:

- Das Programm der projektorientierten Schwerpunktsetzung muß in den Regionen besser vorbereitet und verankert werden. Die einzelnen Projekte sollten von flankierenden Maßnahmen begleitet werden, um die eingesetzten Gelder (in diesem Jahr DM 205 000 für 8 Projekte in „DGB-Modellregionen“) wirtschaftlicher zu verwenden.

- Die Pläne des DGB, den Bereich Rechtsschutz von Haushaltskürzungen und Stellenstreichungen auszusparen, können weitreichende Folgen für die

¹⁰ Vgl. hierzu J. Schmid, Sozio-ökonomische Disparitäten, a. a. O., S. 62 f..

politische und organisatorische Arbeit auf DGB-Kreisebene haben. Vor einer endgültigen Entscheidung in dieser Angelegenheit sollten deshalb die möglichen Auswirkungen vor Ort geprüft werden. Zudem muß auf alle Fälle die gewerkschaftliche Weiterbildung und Einbindung der Rechtsschutzsekretäre verstärkt werden, damit sie sich eindeutig als politische Sekretäre mit dem Arbeitsschwerpunkt Rechtsschutz verstehen.

- Die DGB-Landesbezirksstellen in den neuen Bundesländern könnten ihren Einfluß auf regionale Planungs- und Entscheidungsinstanzen und die Effizienz ihrer Arbeit sowie die ihrer Kreissekretäre erhöhen, wenn sie darauf achten, die Kommunikationswege offen zu halten und alle innergewerkschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten auszunutzen.

- Die gewerkschaftliche Arbeit außerhalb der Betriebe ist eine besonders entscheidende Frage für die Gewerkschaften in den neuen Bundesländern, weil die weitere Mitgliederentwicklung von ihrer Beantwortung abhängt. Die Betreuung von Mitgliedern ohne reguläre Beschäftigungsverhältnisse und die Bearbeitung von Themenstellungen wie Wohnungspolitik, Verkehr und Umweltschutz sind Aufgaben, die nicht ohne die Beteiligung der Einzelgewerkschaften angegangen werden können. Dennoch könnten sich die Gewerkschaften effektiver hier einsetzen und ihren Mitgliedern eine bessere Perspektive bieten, wenn sie nicht einzeln und parallel, sondern kooperativ daran arbeiten. Es geht nicht um die Abgabe von Kompetenzen an den DGB, sondern um eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit aller im DGB.

- Ehrenamtliche Aktivitäten sind für die gewerkschaftliche Organisationskultur unentbehrlich. Sie entwickeln sich aber nur selten „aus dem nichts heraus“, wie es einmal der württembergische Gewerkschafter Markus Schleicher ausdrückte. Ihre Funktionsfähigkeit und Beständigkeit hängt mit davon ab, daß sie eine Kooperationsgrundlage mit den hauptamtlichen Sekretärinnen und Sekretären haben. So wird die Vertretung des DGB in der Fläche, z. B. durch den Aufbau von Ortskartellen, kaum gelingen, wenn der für Organisation und Politik zuständige Sekretärsbereich so stark verkleinert wird, daß nur noch die Aufrechterhaltung des Bürobetriebes möglich ist.

Die Gewerkschaften sind gefordert, von sich aus alles zu versuchen, um die Grundlage der gleichberechtigten Zusammenarbeit mit den Betriebsräten zu verbessern. Es müssen noch vorhandene Ost-West-Gegensätze abgebaut und das gewerkschaftliche Unterstützungsnetz von Vertrauenspersonen verstärkt werden.

Die Gewerkschaften haben vor allem in der Reformdebatte die besondere Lage in Ostdeutschland noch nicht ausreichend mit einbezogen. Die spezifischen Belange und die z. T. prekäre Situation dort verlangen mehr Aufmerksamkeit und Beteiligung. Haushaltskürzungen engen den Handlungsrahmen ein und wirken demotivierend, wenn sie als Blockaden verstanden werden. Die aktiven Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter in den neuen Bundesländern sehen die Risiken, wollen aber nicht davor kapitulieren, sondern alle

Chancen nutzen. Im Osten ist vieles noch offen. Eine stärkere Berücksichtigung der besonderen Lage dort wäre ein Akt der Solidarität, die im Ergebnis dem DGB und seinen Gewerkschaften insgesamt zugute kommen würde.