

Transformationspolitik und Gewerkschaften in Ungarn

Rainer Deppe, geb. 1940 in Marienburg, Studium der Soziologie in Frankfurt/M., ist Mitarbeiter am dortigen Institut für Sozialforschung. Er arbeitet derzeit an einem vergleichenden Forschungsprojekt über die gewerkschaftliche Entwicklung in Ungarn und Polen unter den Bedingungen der marktwirtschaftlichen Transformation.

Rainer Girndt, geb. 1939 in Breslau, Studium der Soziologie in Frankfurt/M. und Münster, war von 1969 bis 1991 in der politischen Weiterbildung tätig und zuletzt stellvertretender Landesgeschäftsführer und Pädagogischer Leiter bei „Arbeit und Leben“ Nordrhein-Westfalen. Derzeit arbeitet er als Leiter des Projekts Arbeitsbeziehungen und Gewerkschaften der Friedrich-Ebert-Stiftung in Budapest.

Der gleichzeitige Übergang zu politischer Demokratie und kapitalistischer Marktwirtschaft gilt als das historisch einzigartige der mitteleuropäischen Transformationsprozesse. Dieses „Dilemma der Gleichzeitigkeit“¹ aber birgt eine ganze Reihe von Paradoxien und wechselseitigen Blockademöglichkeiten, deren Lösung vielen Beobachtern zu Beginn des Prozesses als nahezu unmöglich erschien. Es gehörte zu den Überzeugungen der Reformeliten, daß Demokratie sowohl Voraussetzung als auch unentbehrlicher Konsolidierungsfaktor für die Marktwirtschaft sei. Zugleich aber herrscht die Befürchtung, demokratische Regime könnten ungeeignet, wenn nicht gar dysfunktional für die Neuschaffung „dynamischer Marktwirtschaftssysteme“ sein oder umgekehrt könnte gerade deren Etablierung die Demokratie aushöhlen. Zudem schafft der Übergang zur kapitalistischen Marktwirtschaft einen außerordentlichen Legitimationsbedarf für zentrale Transformationspolitiken wie etwa der Privatisierung, während die Unterstützung für den Fortgang der Transformation durch deren hohe soziale Kosten und die wachsende Zahl der Verlierer des Systemwandels nachläßt. Einerseits eröffnet die Demokratie den Individuen die Chance zur kollektiven Organisation und Interessenvertretung, andererseits sind die materiellen Ressourcen für deren Befriedigung vorerst nicht vorhanden und die Zukunftsaussichten für viele Menschen prekär.

Solchen strukturellen Dilemmata entspricht, was als „postsozialistische Akteurslücke“ bezeichnet worden ist.² Diese besteht in dem Paradox, daß durch politisch und gewerkschaftlich Handelnde Veränderungen vorgenommen, konsensfähig gemacht und abgesichert werden sollen aus Motiven und Interessenlagen heraus, die erst Ergebnis dieser Veränderungen sein können. Daß der Übergang zur kapitalistischen Marktwirtschaft wegen abwesender privater Wirtschaftssubjekte vorerst politisch inszeniert werden muß, führt zu dem Dilemma, daß der Staat als imaginärer Repräsentant zukünftiger Wirtschaftssubjekte und ihrer Interessen gegenüber gegenwärtigen Wirtschaftssubjekten und ihren aktuellen Interessen auftreten muß, ohne über ausreichende Ressourcen und Handlungskompetenzen zu verfügen.³ Abgesehen davon, daß die neuen politischen Parteien weder über stabile Identitäten noch über soziale Verwurzelungen verfügen, produzieren die ersten demokratisch legitimierte Regie-

1 Claus Offe, Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung, Marktwirtschaft und Territorialpolitik in Osteuropa. Frankfurt/New York 1994.

2 Helmut Wiesenhal, Absturz in die Moderne. Der Sonderstatus der DDR in den Transformationsprozessen Osteuropas, Bremen 1991.

3 Jadwiga Staniszkis, Dilemmata der Demokratie in Osteuropa, Frankfurt 1990.

rungen durch ihre Transformationspolitik ständig soziale Verlierer und Skeptiker des Systemwandels. Dies trägt zu extremen Pendelausschlägen in der Wählergunst bei. Sind Unternehmer als risikofreudige und akkumulationsfähige private Wirtschaftssubjekte gesucht, aber eher rar, so sind Unternehmerverbände zu Beginn des Umbruchs kaum vorhanden. Auch anschließend bleibt ihre Zusammensetzung durch den Kollaps der Staatsindustrie, die Privatisierung und den Einzug multinationaler Unternehmen extrem unsicher und heterogen. Nicht zuletzt gehört zur „assoziativen Unterentwicklung“, daß es an mobilisierungs- und verpflichtungsfähigen Gewerkschaften mangelt, die in der Lage wären, zu einer konsensfähigen Verteilung der Sozialkosten und zu einer Erweiterung der Konfliktlösungskapazitäten der neuen demokratischen Regime beizutragen. An organisatorischen und strategischen Paradoxien und Dilemmata herrscht auch hier kein Mangel. Belastet durch Systemerbschaften müssen sich Gewerkschaften nun als Arbeitsmarkt- und Tarifparteien im Rahmen unvergleichlich tiefer institutioneller und struktureller Brüche sowie einer anhaltenden Transformationskrise neu konstituieren. Wird ihnen durch Privatisierungen, Beschäftigungseinbrüche und -Verlagerungen ihre organisatorische Basis gleichsam ständig aufs neue entzogen, so schränken zudem negative Verteilungsspielräume den Stellenwert von Tarifpolitik massiv ein. Alle strategischen Alternativen heben einen Pferdefuß. Eine strukturkonservative Politik zur Verteidigung der Einkommens- und Beschäftigungsinteressen von Arbeitnehmern in den zahlreichen maroden Unternehmen und Branchen ist auf Dauer aussichtslos und organisationspolitisch selbstmörderisch. Eine Modernisierungspolitik in rentableren Bereichen, die sich vornehmlich auf soziale „Transformationsgewinner“ unter den Arbeitnehmern stützt, birgt das Risiko einer Spaltung in korporatistische und marginalisierte Verbände in sich. Problematisch ist auch die Kooperation mit dem Staat, der als vorerst größter Arbeitgeber und wichtigster Akteur des marktwirtschaftlichen Übergangs entscheidende Parameter für gewerkschaftliches Handeln setzt.

Eine zu enge Einbindung der Gewerkschaften in regierungsamtlich definierte Transformationspfade und Sparpolitiken müßte die sowieso höchst unbeständige und schwindende Mitgliederbasis weiter schwächen und würde sie angesichts der Vergangenheit politischem Verdacht aussetzen. In der Hoffnung auf bessere Zeiten ist eine „Ökonomie der Geduld“ gefragt. Aber die Gewerkschaften besitzen kaum die Verhandlungsmacht, die ihre Mitglieder darauf vertrauen ließe, daß jetzt Versäumtes später nachgeholt wird. Der Zukunftsversprechungen sind die meisten überdrüssig, und die Zukunftsaussichten sind für viele eher prekär. Umgekehrt stehen auch die neuen demokratischen Regierungen vor einem Dilemma, wenn sie angesichts ihrer eigenen Legitimationsschwäche und der Dramatik des Übergangs zur kapitalistischen Marktwirtschaft nach gewerkschaftlicher Unterstützung zur Sicherung des „sozialen Friedens“ suchen. Zu schwache Gewerkschaften sind für eine solche Aufgabe ungeeignet. Zu starke Gewerkschaften könnten ihre Transformationspolitik durchkreuzen.

Länder wie Polen, die Tschechische Republik und Ungarn sind zwar allesamt mit den „Dilemmata der Gleichzeitigkeit“ und massiven ökonomischen Zwängen konfrontiert, aber in unterschiedlicher Qualität und mit unterschiedlichen Bewältigungskapazitäten. Beim demokratischen Umbruch in Mittelosteuropa hat es sich um eine Pluralität von Übergängen gehandelt. Dies gilt auch für die ökonomischen Transformationspfade und die Situation der Gewerkschaften, wie sich am ungarischen Fall zeigen läßt.

Systemerbschaften und Gewerkschaftsentwicklung

Die aus den ersten freien Wahlen im Frühjahr 1990 als Siegerin hervorgegangene konservative Regierungskoalition⁴ verfügte aufgrund des Wahlsystems zwar über eine

⁴ Die konservative Regierung setzte sich aus dem Ungarischen Demokratischen Forum (MDF), der Christ-

deutliche Mehrheit der Mandate, repräsentierte aber wegen der überraschend niedrigen Wahlbeteiligung nur eine Minderheit der wahlberechtigten Bevölkerung. Angesichts des Mißtrauens der Regierung in den Markt als Transformationsinstrument, der relativ günstigen wirtschaftlichen Ausgangsposition des Landes und einer im Kádärismus entpolitisierten Gesellschaft verfolgte sie eine „gradualistisch-etatistische“ Transformationspolitik.⁵ Einerseits schlug sie im Vergleich zur polnischen Schocktherapie eine weichere Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik ein, um den Übergang möglichst schmerzfrei zu gestalten und die sozialen Kosten zeitlich zu strecken. Andererseits suchte sie Unterstützung für ihren Kurs weniger in der Gesellschaft als in der staatlichen Bürokratie und trug ihre Privatisierungspolitik klientelistische Züge. Besonders in der Anfangszeit war sie demgegenüber bemüht, die Gewerkschaften eher zu neutralisieren als in Entscheidungen über den Privatisierungskurs, die makroökonomische Stabilitätspolitik und die soziale Lastenverteilung einzubeziehen.

Entsprechend begrenzt blieb die Rolle, die der „Rat zum Interessenausgleich“ einnahm.⁶ Entscheidungen dieses tripartistisch besetzten Gremiums waren weitgehend darauf beschränkt, den garantierten Mindestlohn an die steigenden Lebenshaltungskosten anzupassen und steuerliche Entlastungen für Niedrigeinkommen auszuhandeln. Indes wurde im Spätherbst 1992 erstmals eine umfassendere Vereinbarung getroffen, die in Form arbeitsmarkt- und rentenpolitischer Überlegungen und Maßnahmen Elemente eines Sozialpakts enthielt. Nicht zuletzt wurden die Restbestände staatlicher Lohnregulierung abgeschafft, an deren Stelle unverbindliche Lohnempfehlungen traten. Diese partielle Kehrtwende der Regierung hin zu einer begrenzten Konsensbildung und Integration der Gewerkschaften erfolgte vor dem Hintergrund ihres massiven Popularitätsverlustes, einer sich vertiefenden Transformationskrise und pragmatischen Annäherungen zwischen neuen und alten Gewerkschaftsverbänden.

Der Neutralisierungspolitik der konservativen Regierung kam entgegen, daß sie im Vergleich zu Polen mehr Marktelemente, aber schwächere Gewerkschaften erbt. In Polen konnte sich die Regierung auf der Basis eines gemeinsamen Reformethos auf Solidarnosc als Schutzschirm für ihre monetaristische Schocktherapie mit radikalen Einkommenseinbrüchen stützen, bevor die Übergangskrise Interessengegensätze zwischen Regierung und Gewerkschaften schuf, die Solidarnosc Abspaltungen erlebte und der zu ihren Gunsten bestehende „asymmetrische Dualismus“ durch den Terraingewinn der alten Gewerkschaften zu einem „politisch gleichberechtigten Dualismus“ wurde.⁷ Demgegenüber zeichnete sich das im Windschatten des demokratischen Umbruchs durch Neugründungen, Abspaltungen und Reformen entstehende multigewerkschaftliche Verbandssystem in Ungarn von Anfang an durch eine begrenzte Repräsentativität, eine geringe Mobilisierungs- und Konfliktfähigkeit und einen hohen Grad organisatorischer Fragmentierung aus. Die für den späten Kádärismus charakteristische, hybride „gemischte“ Wirtschaft ging mit tiefen Spaltungen der Arbeitnehmerschaft und dem Verlust kollektiver Solidaritätserfahrungen

lich-Demokratischen Volkspartei (KDNP) und der Partei der Kleinlandwirte (FKgP) zusammen. Bei weitem stärkste Regierungspartei war das Forum.

5 László Bruszt, *Az Antall-Kormány es a Gazdasági Erdekpeviseletek* (Die Regierung Antall und die wirtschaftlichen Interessenvertretungen), Budapest 1993.

6 In diesem Gremium sind die Regierung, Arbeitgeberverbände und sechs Gewerkschaftskonföderationen vertreten. Ein Problem war in der Vergangenheit die unklare Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Rat zum Interessenausgleich (ET). Die Regierung Antall hat sich mehrfach auf die Autonomie des Parlaments berufen, wenn im ET getroffene Vereinbarungen im nachhinein mit den Stimmen der Regierungsparteien rückgängig gemacht wurden (dazu u. a.: Lajos Hethy, *Tripartizmus, lehetöseg vagy illüziö? Tripartizmus: Chance oder Illusion?* Budapest 1993).

7 Melanie Tatur, *From Consensualism to Corporatism?* Manuskript, 1994.

einher. Einerseits versuchten immer mehr Arbeitnehmer, ihren mageren Staatslohn auf eigene Faust durch mehrfachen Arbeitsplatzwechsel oder nebenberufliche Tätigkeiten in der expandierenden „zweiten“ Wirtschaft aufzubessern. Andererseits gelang es produktionsstrategisch wichtigen Gruppen in den Staatsunternehmen, leistungspolitische Konzessionen informell auszuhandeln. Parallel dazu blieb die Arbeitnehmererschaft in ein von den Parteistaats-Gewerkschaften verwaltetes Sozial- und Verhandlungssystem passiv integriert, das in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre Züge eines korporativen „Company unionism“ annahm.

Vor diesem Hintergrund kam es 1989/90 zu einer spezifischen Pluralisierung und Polarisierung des Gewerkschaftsspektrums, die konföderativ bis heute Bestand hat. Auf der einen Seite entstanden von einem demokratischen Modernisierungsethos beziehungsweise der Forderung nach Beschäftigteneigentum geprägte Alternativverbände in Gestalt der Demokratischen Liga Unabhängiger Gewerkschaften (FSZDL) und des Bundes der Arbeiterräte (MOSZ). Ohne organisationspolitisch in der Folgezeit über einen Minderheitenstatus hinauszukommen, gelang es ihnen, sich als Gegenpole zu den alten Gewerkschaften zu profilieren und in bestimmten Bereichen Fuß zu fassen (u. a. bei den Lehrern und staatlichen Eisenbahnern, im kommunalen Nahverkehr und in einigen größeren Industrieunternehmen). Auf der anderen Seite durchliefen die alten Gewerkschaften unter dem Druck der veränderten Machtverhältnisse und der neuen Verbandskonkurrenz einen von „oben“ eingeleiteten Reform- und Reorganisationsprozeß, an dem die Mitgliedschaft keinen aktiven Anteil nahm. Die internen Strukturen wurden formell demokratisiert, ein Teil des Führungspersonals wurde ausgewechselt und die Programmatik den neuen Verhältnissen angepaßt. Aus diesem Prozeß ging der Ungarische Gewerkschaftsbund (MSZOSZ) als Nachfolger des alten Dachverbandes als größte Konföderation hervor. Seine Mitgliedsverbände nehmen in der staatlichen Industrie und im Handel eine hegemoniale Stellung ein. Zu den wichtigsten Abspaltungen gehören das Gewerkschaftliche Kooperationsforum (SZEF) im öffentlichen Dienst sowie die Konföderation Autonomer Gewerkschaften (ASZSZ) im Energie-, Transport- und Chemiebereich. Insgesamt sind die Konföderationen eher lose Zusammenschlüsse von weitgehend selbständig operierenden Gewerkschaftsverbänden und Einzelgruppierungen, die selbst wiederum sehr unterschiedliche Organisationsprinzipien und Reichweiten haben. Der vor allem um die Verteilung des gewerkschaftlichen Altvermögens geführte zwischengewerkschaftliche Stellungskrieg um Repräsentativität und Legitimität erleichterte die Neutralisierungspolitik der konservativen Regierung. Nach dem verzögerten Beginn der Transformationskrise, der Einigung in der Vermögensfrage im September 1992 und dem deutlichen Erfolg des Ungarischen Gewerkschaftsbundes bei den Betriebsrats- und Sozialversicherungswahlen vom Mai 1993 haben indes die „Erbschaftskonflikte“ an Bedeutung verloren. Statt dessen werden alle Gewerkschaften von den Zumutungen des marktwirtschaftlichen Übergangs gebeutelt.

Transformationskrise und Gewerkschaftskrise

Mit der parlamentarischen Verabschiedung eines neuen Arbeitsgesetzbuches und der vorgesehenen Beteiligung der Gewerkschaften an den Selbstverwaltungsgremien der Sozialversicherung wurde deren öffentlich-rechtlicher und tarifpolitischer Status im Verlauf des Jahres 1992 fixiert. Als Kompromiß zwischen konservativer Regierungskoalition und Gewerkschaften wurde eine Variante des deutschen Modells der „dualen Interessenvertretung“ der Arbeitnehmer institutionalisiert, die indes als fragwürdiges „Duplikat“ gilt.⁸ Während die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats deut-

⁸ Bei den ersten Betriebsratswahlen im Sommer 1993 wurden nur in etwa der Hälfte gesetzlich dazu verpflichteter Betriebe Betriebsräte gewählt. Nicht gewählt wurde häufiger in kleinen als in großen Betrieben, in privaten als in staatlichen Betrieben sowie dort, wo es keine Gewerkschaften gab. Viele Betriebsräte sind

lieh schwächer sind, verfügen die Gewerkschaften, neben dem Tarifmonopol, über eigenständige betriebliche Repräsentationsrechte. Ihre von den Konservativen ursprünglich geplante Verdrängung aus dem Betrieb konnten sie verhindern. Angesichts des mangelnden Rückhalts in den Belegschaften, der anstehenden Privatisierungen und der als „Systemerbschaft“ unterentwickelten Branchen- und Regionalebene wären sie dadurch geschwächt worden.

Indes besteht zwischen der institutionellen Anerkennung der Gewerkschaften und ihrem faktischen Organisations- und Tarifstatus eine beträchtliche Kluft. Ihre aufgrund von Systemerbschaften prekäre Repräsentativität und Effektivität wird nun durch die anhaltende Transformationskrise und sich überlappende Strukturverwerfungen im Produktions-, Unternehmens- und Beschäftigungsbereich weiter ausgehöhlt. Unter dem Zwang zur Weltmarktanpassung bei außerordentlichem Kapitalmangel werden Arbeits- und Tarifmärkte tiefgehend segmentiert. Massenarbeitslosigkeit (offizielle Arbeitslosenquote 1994:12,5 Prozent) und beträchtliche Inflation (1994: 20 Prozent) bestehen nebeneinander. Die hohe Arbeitslosenquote unter Jugendlichen (30 Prozent), der hohe Anteil von Langzeitarbeitslosen (30 Prozent) sowie unverhältnismäßig schwere Beschäftigungseinbrüche in einzelnen Regionen markieren massive Ausschlußtendenzen am Arbeitsmarkt. Gleichzeitig konstituieren die Formen, in denen der Privatsektor auf Kosten des Staatssektors expandiert, der Vormarsch kleiner und mittlerer Betriebe gegenüber Großbetrieben sowie Verschiebungen in der sektoralen Wirtschaftsstruktur zugunsten des Dienstleistungssektors ungünstige gewerkschaftliche Organisations- und Handlungsbedingungen. Der expandierende einheimische Privatsektor besteht zu einem beträchtlichen Teil aus kapitalarmen Kleinbetrieben, die zudem vielfach Bestandteil einer wachsenden illegalen Ökonomie sind, in der weder Steuern gezahlt werden noch Gewerkschaften oder Betriebsräte existieren.

In den großen multinationalen Unternehmen reicht die weit gefächerte Palette „Industrieller Beziehungen“ vom Ausschluß gewerkschaftlicher Interessenvertretung über ihren marginalen Status bis hin zu ihrer vollen Anerkennung als Tarifpartei.⁹ Innerhalb von fünf Jahren (1989-1993) sind Produktion und Beschäftigung in Industrie und Bauwirtschaft um mehr als ein Viertel zurückgegangen und ist deren Anteil an der Gesamtbeschäftigung von mehr als 40 Prozent auf ein Drittel gefallen. Ohne merkliche absolute Zunahme ist der entsprechende Anteil des Dienstleistungssektors, in welchem „low capital/low wage“-Segmente dominieren, von 45 Prozent auf 55 Prozent gestiegen. Insgesamt sind diese Verschiebungen weniger das Resultat aus kapitalintensiver technischer Entwicklung, moderner Massenproduktion und veränderten Verbrauchsstrukturen als Ergebnis des massenhaften Abbaus überflüssig gewordener Kapazitäten.¹⁰

Einerseits sind die Gewerkschaften gerade in dem Bereich schwach, der das Ziel der marktwirtschaftlichen Transformation ist und die Basis für die faktische Ausgestaltung der neu gewonnenen Tarifautonomie bilden soll: in der expandierenden Privatwirtschaft. Andererseits bewirkt die Kombination von schrumpfendem staatlichem Wirtschaftsbereich und De-Industrialisierung eine gewerkschaftliche Kräfteverlagerung von der Industrie in Bereiche des öffentlichen Dienstes.

vorerst keine wirklichen Verhandlungspartner des Managements, weil es ihnen an den minimalsten Handlungsvoraussetzungen fehlt, einschließlich des erforderlichen Fachwissens.

9 Terez Laky. A Munkaerőpiac Keresletet és Kinálatait Alakító Folyamatok (Nachfrage und Angebotsprozesse auf dem Arbeitsmarkt), Budapest 1994.

10 Im japanischen Zweigwerk von Suzuki in Esztergom verhindert das Management bis heute den Zutritt der Gewerkschaften. Im Montagewerk von General Motors in Szentgotthárd ist die Gewerkschaft zugelassen, aber gibt es noch immer keinen Tarifvertrag. Im mehrheitlich zu General Electrics gehörenden Tungstammwerk existiert dagegen eine starke tariffähige Gewerkschaft.

Für die Organisations- und Tarifschwäche der ungarischen Gewerkschaften gibt es eine Reihe von Hinweisen. Innerhalb von vier Jahren ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Arbeitnehmer von den künstlichen 90 Prozent staatssozialistischer Provenienz auf etwa 30 Prozent gesunken. Mittlerweile gehört nur noch jeder dritte Arbeitnehmer einer Gewerkschaft an, ohne daß ein Ende des Mitgliedschwunds abzusehen wäre. Parallel dazu sind die finanziellen Mittel dermaßen ausgetrocknet, daß der Aufbau oder die Rekonstruktion von hauptamtlichen „Apparaten“ beziehungsweise professionellen Funktionärskörpern sowie die Entwicklung einer materiellen Infrastruktur ins Stocken geraten sind. Infolgedessen ist nicht nur das „Dienstleistungsangebot“ für die Mitglieder beschränkt, sondern die Entwicklung von unentbehrlichen Außenbeziehungen auf allen Ebenen unter der für die Transformation charakteristischen Problemgleichzeitigkeit sehr schwierig. Im Kontext von Massenarbeitslosigkeit und Privatisierung befindet sich folglich eine zweite Ressource für gewerkschaftliche Organisationsstabilität und Organisationsmacht, der „Apparat“, in problematischem Zustand. Beide Faktoren tragen zur geringen Mobilisierungsfähigkeit und zum eingegrenzten Tarifparteistatus der ungarischen Gewerkschaften bei. Trotz der hohen sozialen Kosten des Übergangs und des sinkenden Lebensstandards ist das Niveau offener Arbeitskonflikte bislang gering. Abgesehen von der landesweiten Blockade der Taxi- und Lkw-Fahrer im Herbst 1990, einem halbherzigen, an die Regierungsadresse gerichteten Warnstreik der „alten“ Gewerkschaften in der Industrie 1991 und zwei größeren Gewerkschaftsdemonstrationen im öffentlichen Dienst 1992/93 haben sich die wenigen Arbeitskämpfe meist auf einzelne Betriebe und kurze Warnstreiks beschränkt. (Die Zahl der durch Streiks ausgefallenen Arbeitstage war 1992 in Ungarn mit nur 4000 Tagen S0mal geringer als in Polen.) Die Chronik betrieblicher Streiks vermittelt ein polarisiertes Bild. Einige dieser Streiks waren verzweifelte Reaktionen von Arbeitnehmergruppen in marginalen Sektoren und Positionen und richteten sich gegen eine Politik des Managements, die das Überleben des Betriebs und die Arbeitsplätze massiv gefährdete. Die Mehrheit betrieblicher Arbeitskämpfe wurde demgegenüber von relativ starken Beschäftigtengruppen um höhere Löhne und verbesserte Arbeitsbedingungen geführt.¹¹ Im niedrigen Streikniveau spiegelt sich allerdings teilweise auch die auf eine relativ große Verhandlungsmacht gestützte Kooperationsbereitschaft mancher Gewerkschaften wider. So genügten mehrfach Streikdrohungen der staatlichen Eisenbahner, um zu einer Verhandlungslösung zu kommen.

Die Schwäche des Tarifvertragswesens zeigt sich vor allem in beträchtlichen tariffreien Räumen und einer prekären Dezentralisierung der Tarifpolitik. Außerhalb des öffentlichen Dienstes fiel 1993 nur ein Zehntel aller Arbeitnehmer unter einen Branchentarifvertrag. Zudem waren solche Verträge für die Unternehmen meist nur ein Orientierungsrahmen ohne verpflichtende Geltung, da die Arbeitgeberseite im Kontext der Privatisierung beziehungsweise gemischter oder unübersichtlicher Eigentumsverhältnisse gewöhnlich über kein repräsentatives Verbandsmandat verfügte. Häufig fehlt auch eine ökonomische Grundvoraussetzung für die überbetriebliche Aggregation von Arbeitnehmerinteressen durch den Abschluß flächendeckender Tarifverträge: das „durchschnittlich rentable“ Unternehmen gibt es nicht, es müßte im Verlauf der Transformation überhaupt erst entstehen. Statt dessen besteht zwischen den Unternehmen eine extreme Bandbreite der „Profitabilität“, sind viele überhaupt nicht profitabel. Anzeichen für die geringe Interessenaggregation im lohnpolitischen

11 Zu den verzweifelten Abwehrkämpfen gehörte beispielsweise der mehrtägige Streik von Textilarbeiterinnen gegen unternehmerische Willkür im Herbst 1993. Das betreffende Unternehmen befand sich in italienischem Mehrheitsbesitz, die Belegschaft war in den drei Jahren zuvor um zwei Drittel geschrumpft, und gezahlt wurden Niedrigstlöhne. Zu den erfolgreichen Arbeitskämpfen gehörte etwa zur selben Zeit der Lohnstreik der Flugzeugmonteure bei der staatlichen Fluggesellschaft Malev, an der die Alitalia und der Lockheed-Konzern beteiligt sind.

Bereich sind die außerordentliche zwischenbetriebliche Streubreite von Lohn-erhöhungen und die Dominanz von Unternehmens-/Betriebstarifverträgen, die selbst von höchst unterschiedlicher Qualität sein können. Große Streubreite und betrieblicher Regelungsort implizieren eine ausgeprägte Heterogenität mikropolitischer Konfigurationen in bezug auf den Typus und die Reichweite gewerkschaftlicher Verhandlungspositionen und „industrieller Beziehungen“. Betriebstarifverträge in Krisenunternehmen gehen nicht über die gesetzlichen Regelungen hinaus. Folglich zeichnet sich eine Tendenz zur Priorität gesetzlicher gegenüber tariflicher Regelungen ab. Darüber hinaus sind mit der Expansion des Privatsektors und der wachsenden Machtasymmetrie auf dem Arbeitsmarkt beträchtliche gewerkschafts- und tariffreie Räume entstanden. Viele Beschäftigte haben dort nicht einmal individuelle Arbeitsverträge.

Umstrittener Wirtschafts- und Sozialpakt

Der tiefe Sturz der konservativen Regierung bei den zweiten Parlamentswahlen im Sommer 1994 spiegelte die Reaktion der Wähler auf eine nicht enden wollende Übergangskrise und massive soziale Verwerfungen wider. Die Wahlergebnisse signalisierten einen beträchtlichen Vertrauensverlust in die politische Exekutive und in die Institutionen und Prinzipien der entstehenden Marktwirtschaft. Hat die Mehrheit der Wähler den konservativen Parteien soziale Insensibilität vorgeworfen, so haben ihr die oppositionellen Wahlsieger angekreidet, den Reformvorsprung des Landes gegenüber Polen und der Tschechischen Republik durch eine bürokratisch-klientelistische Privatisierungspolitik und eine weiche Fiskalpolitik verspielt zu haben.

Die Bewältigung der fortgeschrittenen Transformationskrise und die Schaffung stabiler Wachstumsbedingungen ist die Voraussetzung des ungewöhnlichen Regierungsbündnisses zwischen der Sozialistischen Partei und dem Bund Freier Demokraten, zwischen ehemaligen Reformkommunisten und einstiger Dissidenz. Die außerordentliche Paradoxie besteht darin, daß die neue Regierung, entgegen dem Wählervotum, dem Großteil der Bevölkerung neuerliche Lasten aufbürden und zugleich den sozialen Konsens für eine beschleunigte marktwirtschaftliche Umgestaltung sichern muß. Trotz ihrer überwältigenden parlamentarischen Mehrheit von 72 Prozent der Mandate weiß sie angesichts der extremen Pendelausschläge in der Wählergunst, wie schnell ein Vertrauensvorschuß verspielt werden kann. Deshalb will sie, anders als ihre Vorgängerin, für diesen Drahtseilakt die Gewerkschaften für einen umfassenden Wirtschafts- und Sozialpakt gewinnen. Mittlerweile sind die Aussichten dafür geschwunden. Die Auseinandersetzungen um das Teilabkommen vom November letzten Jahres und der im Januar dieses Jahres erfolgte Rücktritt des für das wirtschaftspolitische Austeritätsprogramm verantwortlichen sozialistischen Finanzministers signalisieren die Gespanntheit der Lage und die Aussicht auf größere Sozialkonflikte.

Mit ihrem umstrittenen wirtschaftspolitischen Restriktionskurs reagiert die neue Regierung primär auf die drastisch verschärften finanziellen Ungleichgewichte. Deren Verringerung gilt ihr als unvermeidliche Voraussetzung für ein späteres dauerhaftes Wachstum, nachdem das Bruttosozialprodukt in den ersten vier Übergangsjahren um 20 Prozent und die Zahl der Arbeitsplätze um ein Viertel zurückgegangen ist. Als Alarmzeichen gelten der Anstieg des Zahlungsbilanzdefizits 1994 auf die Rekordhöhe von mehr als 3 Mrd. Dollar und des Haushaltsdefizits auf 8 bis 9 Prozent des Bruttosozialprodukts. Wegen der nochmals beschleunigten Verschuldungsspirale befürchtet die Regierung, daß ohne radikale Gegensteuerung bald die Zahlungsunfähigkeit beziehungsweise Kreditunwürdigkeit des Landes eintreten könnte. Ihr vom Internationalen Währungsfond mitforciertes Stabilitätsprogramm sieht vor, die Binnen-

nachfrage drastisch zu beschneiden, den Export zu steigern und den Import zu senken, das Budgetdefizit zu reduzieren und die Inflation zu bremsen. Demnach lebt das Land nach mehr als einem Jahrzehnt wirtschaftlicher Stagnation im Kádärismus und vier Jahren Übergangskrise noch immer weit über seine Verhältnisse. Obwohl mittlerweile ein Drittel der Bevölkerung am und unter dem Existenzminimum lebt, wird mehr verbraucht als produziert, mehr importiert als exportiert. Trotz niedrigem Lohnniveau liegen die Löhne über der Produktivität und wird mehr Geld für Soziales ausgegeben als erwirtschaftet, obwohl der Realwert der staatlichen Sozialausgaben in den letzten fünf Jahren um ein Fünftel gesunken ist. Folglich sollen die Proportionen zwischen Verbrauch und Akkumulation zugunsten der Akkumulation verschoben werden, nachdem es bislang nicht gelungen ist, den im internationalen Vergleich äußerst niedrigen Investitionsanteil am Bruttosozialprodukt zu erhöhen. Neben einer beträchtlichen Forint-Abwertung und selektiven Steueranreizen zur Exportförderung, neben erhöhten Umsatz- und Verbrauchssteuern und einer drastischen Erhöhung der Energiepreise enthält das Stabilisierungsprogramm vor allem zwei strategische Ansatzpunkte zur Verbrauchseinschränkung, die die Arbeitnehmer und Gewerkschaften im Nerv berühren. Erstens möchte die Regierung, daß das durchschnittliche Reallohniveau in den kommenden beiden Jahren jeweils um 4 bis 5 Prozent sinkt. Als nach wie vor größter Arbeitgeber will sie vor allem die Lohnausgaben im öffentlichen Dienst, wo ein knappes Viertel der Erwerbstätigen beschäftigt ist, auf dem gegenwärtigen Niveau einfrieren beziehungsweise höhere Löhne nur um den Preis eines entsprechenden Beschäftigungsabbaus akzeptieren. Zweitens geht es um die überfällige Reform des Staatshaushalts mit dem Ziel, die unverändert hohe Staatsquote am Bruttosozialprodukt von 60 Prozent zu senken. Vorrangig geht es dabei um die Umstellung der Sozialversicherungssysteme und die drastische Kürzung von Sozialausgaben zugunsten von öffentlichen und privaten Investitionen.

Das im November im „Rat zum Interessenausgleich“ erzielte Teilabkommen hat dieses Problem aufgeschoben. Die Vereinbarung geht nicht über ähnlich kurzfristige und sachlich begrenzte Kompromisse hinaus, wie sie schon die konservative Regierung mit den Gewerkschaften geschlossen hat. Einerseits gelang es der neuen Regierung zu verhindern, daß ihre Pläne zur schrittweisen Haushaltskonsolidierung von Anfang an durchkreuzt wurden, ohne daß aber ein Einstieg in die Haushaltsreform erfolgte. Andererseits vermochten die Gewerkschaften zu verhindern, aus dem staatlichen Umverteilungssystem „ausgestoßen“ zu werden, ohne aber aus ihrer einkommenspolitischen Defensive herauszugelangen. Unter den gegebenen Bedingungen betrachteten sie es als Erfolg, einen Lohnstop im öffentlichen Dienst verhindert zu haben. Indes schließt die ausgehandelte durchschnittliche Lohnerhöhung von 6 Prozent bei einer Inflationsrate von etwa 20 Prozent massive Reallohnverluste für das Gros der dort Beschäftigten ein. Die Befürchtung, daß der industriezentrierte Ungarische Gewerkschaftsbund (MSZOSZ) sich auf Kosten der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und der kleineren Alternativverbände mit der Regierung einigen könnte, hat sich vorerst nicht bewahrheitet. Konföderationen der „Wettbewerbs-“ und der „Budgetsphäre“ haben sich in diesem Fall nicht auseinanderdividieren lassen. Manche Skeptiker hatten das wegen der engen politischen Verflechtung zwischen der „Nachfolgepartei“ und der „Nachfolgegewerkschaft“ nicht ausgeschlossen.¹² Als Erfolg bewerteten die Gewerkschaften das Einverständnis der Regierung, auf Lohnkontrollen in solchen meist verlustreichen Unternehmen außerhalb des öffentlichen

12 Seit den zweiten Parlamentswahlen vom Sommer 1994 gehören sowohl der Vorsitzende des Dachverbandes (MSZOSZ) als auch mehrere Vorsitzende der diesem angeschlossenen Verbände - nicht zuletzt in den ausgesprochenen Krisenbranchen Bergbau, Stahl und Maschinenbau - der sozialistischen Parlamentsfraktion an. Vor allem die kleineren gewerkschaftlichen Alternativverbände haben in diesem Zusammenhang vor einer eventuellen Einschränkung des gewerkschaftlichen Pluralismus gewarnt. Dazu ist es bislang nicht gekommen.

Dienstes zu verzichten, die sich in Staatseigentum befinden oder in staatliche Sanierungsprogramme integriert sind. Dort sind momentan noch etwa 12 Prozent der Erwerbstätigen beschäftigt. Mittlerweile sind Spannungen daraus entstanden, daß die Regierung dieses Einverständnis zurückziehen und über die Treuhandgesellschaft (AVÜ) Lohnbeschränkungen durchsetzen will.

Allen Beteiligten war von Anfang an klar, daß der angestrebte Wirtschafts- und Sozialpakt kein einmaliger Akt sein kann, sondern sich im fortgesetzten Dialog über Eckpfeiler der weiteren Transformation konkretisieren muß. Inzwischen freilich ist allseits die Skepsis gewachsen, ob es überhaupt zu einem solchen Pakt kommen wird. Und wenn ja, zwischen wem, zu welchen Bedingungen und mit welcher Verbindlichkeit. Problematisiert wird, inwieweit im „Rat zum Interessenausgleich“ alle relevanten gesellschaftlichen Interessen überhaupt präsent sind, wenn dort beispielsweise kommunale Arbeitgeber oder Arbeitslosenverbände nicht vertreten sind. Fragwürdig ist ansonsten vor allem die Repräsentativität der Arbeitgeberverbände, während auf Gewerkschaftsseite das Verhältnis zwischen Konföderationen und Mitgliedsverbänden zerbrechlich ist. In der Novembervereinbarung verpflichteten sich die Vertreter der Konföderationen, auf zentral initiierte Demonstrationen und Warnstreiks zu verzichten, um die Regierung unter Druck zu setzen, ohne aber definitiv für ihre Mitglieder sprechen zu können. Deren Autonomie *zeigte* sich unmittelbar nach dem Abschluß der Vereinbarung am deutlichsten im Lohnstreik der drei größten Eisenbahngewerkschaften, die drei verschiedenen Konföderationen angehören.

Schwerwiegender als solche Repräsentativitätsprobleme sind vermutlich die Konsequenzen, die sich für die Gewerkschaften aus der doppelten wirtschaftlichen Hinterlassenschaft des Kádárregimes und der ersten demokratisch gewählten konservativen Regierung ergeben. Aufgrund der zugespitzten Krisensituation und der dramatischen Staatsverschuldung ist der zentrale „politische Verhandlungsmarkt“ materiell ausgetrocknet. Es wird hier nicht mehr um Umverteilungen, sondern nur noch um Einsparungen gehen, ohne daß die Gewerkschaften tarifpolitisch in der Lage wären, ausreichende Gegengewichte zu setzen. Die Angespanntheit der Lage wird durch das jüngste Stabilitätspaket der Regierung signalisiert, gegen das die Gewerkschaften protestiert haben.¹³

Unklar ist momentan, wo Kompromißlinien verlaufen könnten, die den Gewerkschaften einkommenspolitische Verzichte in der Hoffnung auf spätere Wachstumsvergütungen erlauben, ohne daß sich ihr schwieriger organisationspolitischer Zustand weiter verschlechtern würde. Fraglich ist erstens, inwieweit die Regierung bereit und in der Lage ist, angesichts von Massenarbeitslosigkeit die Beschäftigungspolitik zum Bestandteil ihrer Wirtschaftspolitik zu machen und beschäftigungspolitischen Maßnahmen einen hohen Stellenwert einzuräumen, um einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Zum gewerkschaftspolitischen Forderungskatalog zählen die Ausweitung und qualitative Verbesserung aktiver Arbeitsmarktpolitik ebenso wie die Realisierung regionaler Entwicklungsprogramme und spezifische Integrationsangebote für arbeitsmarktpolitische Problemgruppen. Zweitens zeigt die Regierung bislang wenig Neigung, gewerkschaftlichen Forderungen hinsichtlich der weiteren Privatisierung zu entsprechen. Weder scheint sie bereit, mehr als bisher Beschäftigteneigentum zu finanziellen Vorzugsbedingungen zu fördern, noch einen Teil der Privatisierungseinnahmen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Krisen-

13 Zu dem am 12. März verkündeten Stabilitätspaket gehören, um die defizitäre Zahlungsbilanz zu verbessern, diverse Zollerhöhungen sowie eine 9 prozentige Abwertung des Forint als erster Schritt einer für 1995 vorgesehenen Abwertungsrate von insgesamt 26—27 Prozent. Um den privaten Verbrauch zu beschneiden, sollen die Lohnzuwächse in staatlichen Unternehmen deutlich unter der Inflationsrate gehalten werden. Für die Jahresmitte sind einschneidende Kürzungen beim Familienlastenausgleich geplant. Im Herbst sollen erstmals Studiengebühren eingeführt werden.

regionen zu reservieren.¹⁴ Kontrovers sind schließlich auch arbeitsrechtliche Veränderungen, die unter anderem den institutionellen Status der Gewerkschaften betreffen. So verlangen die Gewerkschaften beispielsweise einen besseren Rechtsschutz für ihre betrieblichen Funktionäre gegenüber unternehmerischer Willkür. Gleichzeitig wollen sie die von Untemehmervverbänden geforderte weitere Flexibilisierung der gesetzlichen Arbeitszeitbestimmungen verhindern.

Jedenfalls sieht es so aus, als seien nach fünf Jahren schmerzlichen Übergangs zur kapitalistischen Marktwirtschaft die bisherigen Mittel und Wege zur Sicherung des „sozialen Friedens“ erschöpft.

14 Die neue Regierung will die Privatisierung insbesondere im Energiesektor beschleunigen und stärker marktförmige, statt bürokratisch-administrative Verfahren anwenden. Die Gewerkschaften wollen keinen direkten Einfluß auf die Privatisierung nehmen, verlangen aber wirksamere gesetzliche Regelungen und Kontrollrechte bezüglich der mit ihr verknüpften Beschäftigungs- und Einkommensprobleme.