
Heribert Kohl/Hans-Wolfgang Platzer

EU-Erweiterung und Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa

Herausforderungen und Perspektiven



Dr. Heribert Kohl, geb. 1940 in Ansbach, Studium der Politologie in Berlin, arbeitet nach diversen Tätigkeiten als Referent und Redakteur u.a. beim Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) und der Hans-Böckler-Stiftung seit 1992 als freiberuflicher Fachberater und -autor mit Büro für wissenschaftliche Publizistik und Politikberatung (BwP) in Erkrath mit dem Schwerpunkt Mittelosteuropa.



Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer, geb. 1953 in Böblingen, Studium der Germanistik und Politikwissenschaft in Tübingen und München, lehrt Politikwissenschaft an der Fachhochschule Fulda, ist Inhaber eines Jean Monnet Lehrstuhls und Leiter der Forschungsgruppe „Europäische und internationale Arbeitsbeziehungen“.

Der Beitritt von acht mittelosteuropäischen Ländern zur Europäischen Union (EU) rund eineinhalb Dekaden nach dem Ende des Sowjetkommunismus wird als epochales Ereignis einer „Wiedervereinigung Europas“ gewürdigt. Die Erweiterung stellt die Union in politisch-institutioneller, ökonomischer und gesellschaftspolitischer Hinsicht vor ihre historisch bislang größte Herausforderung. Sie wird auch den Beitrittsländern bei allen Transformationsleistungen und Konvergenzerfolgen weitere - auch schmerzliche - Modernisierungsschritte und Strukturanpassungen abverlangen.

Kontext und grundlegende Entwicklungstrends

Funktionsfähige Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa (MOE) sind nicht nur auf Seiten der Beitrittsländer ein entscheidender Faktor zur Bewältigung der Integrationsanforderungen

und Bedingung erfolgreicher EU-Mitgliedschaft, sondern werden auch die nationalen und transnationalen Arbeitsbeziehungen und gewerkschaftlichen Handlungsbedingungen in der bisherigen EU und die Zukunft des „Europäischen Sozialmodells“ nachhaltig beeinflussen. Gemessen an der zentralen Bedeutung stabiler und steuerungsfähiger Arbeitsbeziehungen für das Gelingen des Erweiterungsprozesses wurde und wird dieser Dimension bislang weder auf Seiten der Politik noch der Wirtschaft die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt.

Der folgende Beitrag skizziert in vergleichender Perspektive die maßgeblichen Strukturen und Entwicklungstendenzen der Arbeitsbeziehungen in den mittelosteuropäischen Beitrittsländern und umkreist einige der zentralen Problemzonen, die sich im gesamteuropäischen Rahmen für eine künftige Europäisierung der Arbeitsbeziehungen und der gewerkschaftlichen Politik stellen werden.

Dabei geht die Erörterung von zwei grundlegenden Befunden aus, die das Ergebnis umfangreicher historischer und empirisch-vergleichender Analyse sind.¹ Demnach ist der Transformationsverlauf und gegenwärtige Stand der Arbeitsbeziehungen in den MOE-Ländern im Vorfeld ihres EU-Beitritts durch zwei übergreifende Tendenzen charakterisiert:

Zum einen haben sich die Arbeitsbeziehungen - trotz vergleichbarer Transformationserfordernisse (fundamentaler Umbau der „alten“ ökonomischen gesellschaftlichen und politischen Strukturen) und gleichgerichteter Transformationsziele (soziale Marktwirtschaft, pluralistische Demokratie und EU-Beitrittsfähigkeit) - nach national unterschiedlichen Mustern entwickelt. Trotz beträchtlicher „westlicher“ Beratungsaktivitäten von Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und EU-Institutionen hat kein umfassender „Modellexport“ stattgefunden. Keines der gegenwärtigen MOE-Arbeitsbeziehungssysteme gleicht dem anderen. Vielmehr sind national spezifische „pfadabhängige“ Entwicklungen zu konstatieren, für die mehrere Faktoren ursächlich sind, darunter sozial-kulturelle Landestradiationen, wirtschaftsstrukturelle Ausgangsbedingungen, Zeitpunkte und Formen der begonnenen Transformation und Vorbereitung auf den EU-Beitritt.

Zum anderen weisen - wie im einzelnen zu zeigen sein wird - die Arbeitsbeziehungen in den acht Beitrittsländern signifikante Gemeinsamkeiten auf. Dazu zählen die überwiegend labilen und lückenhaften Vertretungsstrukturen auf betrieblicher Ebene, das z.T. deutliche Fehlen einer sektoral-überbetrieblichen, tarifpolitischen Gestaltungsebene und eine deutliche Dominanz des Staates, die auch den dreiseitigen Sozialen Dialog (Tripartismus) auf gesamtstaatlicher Ebene prägt. In Anbetracht dieser gemeinsamen Merkmale und der - was das Gesamtgefüge der je nationalen Arbeitsbeziehungen betrifft - noch keineswegs konsolidierten und kohärenten Systeme kann von einem evolutionären „transformationsgesellschaftlichen MOE-Arbeitsbeziehungstypus“ gesprochen werden.

Zu den im westlichen Europa anzutreffenden Arbeitsbeziehungsmodellen - dem angelsächsischen, dem kontinentaleuropäischen, dem nordischen und dem romanischen² - wird im Zuge der EU-Osterweiterung also ein weiterer Typus hinzutreten. (Bei dieser Generalisierung ist als singulärer Fall Slowenien, das zutreffend als „Schweiz des Ostens“ beschrieben wird, auszunehmen).

Diese beiden Grundtendenzen - die gemeinsamen Strukturmerkmale eines (noch) defizitären, entwicklungsbedürftigen MOE-Arbeitsbeziehungsmodells und die Varianz nationaler

1 Näheres in: Heribert Kohl/Hans-Wolfgang Platzer, Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa. Transformation und Integration - die acht Beitrittsländer im Vergleich, Baden-Baden 2003.

2 Bernhard Ebbinghaus/Jelle Visser, Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im westeuropäischen Vergleich, in: Hradil/Immerfall (Hrsg.), Die Westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Opladen 1997.

Entwicklungsmuster in den Beitrittsländern mit je spezifischen Schwächen und Entwicklungspotentialen - schaffen für den künftigen Ost-West-Zusammenhang der Arbeitsbeziehungen in der erweiterten EU eine komplexe, widersprüchliche Ausgangslage und damit eine besondere Herausforderung an das Europäische Sozialmodell. Um genauere Einsichten zu gewinnen, auf welchen Ebenen und in welchen Bereichen - zumal in den künftigen europäisch-transnationalen Bezügen - Probleme und besonderer Handlungsbedarf bestehen, sollen maßgebliche Entwicklungstrends und Strukturmuster der Arbeitsbeziehungen in den acht MOE-Beitrittsländern beleuchtet werden. Im hier vorgegebenen Rahmen kann dies nur eine durch tabellarische Übersichten angereicherte Skizze sein.

Arbeitsbeziehungen in den Beitrittsländern - eine vergleichende Skizze

1. Akteure: Gewerkschaften, Arbeitgeber, Staat

Institutionell und hinsichtlich ihrer Wirkungsweise sind die Arbeitsbeziehungssysteme der MOE-Länder - bei allen nationalen Besonderheiten und historisch und sozialkulturell bedingten Unterschieden - durch bestimmte gemeinsame Merkmale gekennzeichnet: Die Institutionen der Arbeitsbeziehungen befinden sich in einem andauernden Prozess weitergehender Konsolidierung und Modernisierung. Dies gilt gleichermaßen für die Organisationspolitik und Handlungspraxis der Gewerkschaften und Arbeitgeber.

Bei den Gewerkschaftsbünden ist zu unterscheiden zwischen jenen, die aus den alten Monopolgewerkschaften hervorgegangen sind und sich auf die neue Situation umgestellt haben, und den zahlreichen neu gegründeten Föderationen. Letztere finden sich vor allem in Ungarn, Slowenien, Litauen sowie Estland und - bereits aus der Zeit vor der Wende stammend - nicht zuletzt in Polen. Gleichwohl haben sich beide Gruppierungen in ihrer praktischen Arbeit und ihren Handlungsprinzipien - nach mancherlei Irrungen und Lernprozessen - inzwischen weitgehend angenähert. Dabei erwies bzw. erweist sich der Transformationsdruck dort insgesamt geringer, wo sich die alten Organisationen als dominierende und nahezu konkurrenzlose Einheitsgewerkschaft etabliert haben (so in Tschechien, der Slowakei und Lettland). Allen MOE-Gewerkschaften ist ein Strukturmerkmal gemeinsam: Ihre Verbandsspitzen sind im Vergleich mit ihren westeuropäischen Schwesterorganisationen institutionell und personell äußerst schwach ausgestattet.

Dies hängt zum einen mit ihrer spezifischen Finanzstruktur auf Grund ihrer z.T. dramatisch rückläufigen Mitgliederzahlen in jüngster Zeit zusammen. Zum anderen mit dem Tatbestand, dass Tarifpolitik in der Mehrzahl aller MOE-Länder nicht von den Branchengewerkschaften und allenfalls indirekt von den Dachverbänden durch Abstimmung in tripartistischen Spitzengremien betrieben wird, sondern ganz überwiegend in den Unternehmen stattfindet - soweit dort eine (repräsentative) Gewerkschaftsvertretung existiert. Bei dieser verbleibt auch das Gros der Beitragseinnahmen (in der Regel 60 bis 70 Prozent), der Rest entfällt auf die Branchenorganisation, nur ein geringer Bruchteil geht an den Dachverband. Hinzu kommt, dass in den Beitrittsländern - mit Ausnahme Ungarns und Sloweniens - bislang keine Betriebsräte existieren (Näheres dazu später). Deren in dualen Systemen der betrieblichen Interessenvertretung westeuropäischer Prägung wahrgenommenen Aufgaben fallen dann auch der betrieblichen Gewerkschaftsorganisation zu - wiederum soweit sie durchsetzungsfähig bzw. überhaupt vorhanden und anerkannt ist.

Diese Entwicklungstendenz und Konfiguration erweist sich zunehmend als das zentrale Problem: Durch den Umstrukturierungsprozess der Wirtschaft und der Unternehmen wurde den Gewerkschaften in wachsendem Maße ihr ursprünglicher Boden entzogen. Sie sind heute im wesentlichen nur noch in staatlichen oder vormals staatlichen Betrieben sowie im öffentlichen Sektor stark vertreten, weniger jedoch in privatisierten und (vielfach mit ausländischer Beteiligung) neu formierten Unternehmen und so gut wie gar nicht in der Vielzahl der kleineren und mittleren Unternehmen (KMU), welche mittlerweile die prägende Betriebsstruktur bilden.

Diese Situation spiegelt sich auch in der aktuellen Streikbilanz wieder: In den vergangenen Jahren finden in sämtlichen Beitrittsländern in der Privatwirtschaft praktisch keine Arbeitskämpfe - zumal als Flächenstreiks auf Branchenebene - statt. Ausgenommen bleibt hier nur der öffentliche Sektor mit seinen sporadischen, aber keineswegs immer von Erfolg gekrönten Ausständen (der Lehrer, Krankenhausbediensteten, Eisenbahner)³.

Als Fazit kann festgehalten werden: Die Gewerkschaften ringen ganz offenbar immer noch um ihr neues adäquates Profil, sie befinden sich - zumal tarifpolitisch - in der Defensive, ihre Innovationskraft ist nicht zuletzt durch fortwährenden Mitgliederschwund begrenzt, ihre transnationalen Kontakte sind eher unterentwickelt, was nicht zuletzt Folge ihrer personellen Auszehrung und Schwäche der jeweiligen Verbandsspitze ist, der es an Experten und fachlich zuarbeitenden Stabsstellen mangelt.

Tab. I: Kollektivvertragliche Bindungswirkung und Präsenz von Gewerkschaften sowie Betriebsräten			
	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	Tarifvertragliche Deckungsrate*	Existenz von Betriebsräten
Estland	15	14	nein
Lettland	20	20	bisher nicht
Litauen	14	10	bisher nicht
Polen	15	< 30	nur in verbliebenen Staatsunternehmen
Tschechien	30	35	nur in Ausnahmefällen
Slowakei	35	48	bereits vereinzelt
Ungarn	25	42	ja (mittlere Verbreitung)
Slowenien	42	98	ja (stärkere Verbreitung)

* Kollektivverträge in Branche oder Unternehmen (ausgenommen Kleinstbetriebe)

Quelle: Kohl/Platzer, Arbeitsbeziehungen, S. 235.

Die Arbeitgeberseite ist - insbesondere was ihre Rolle als Tarifpartei anbetrifft - gleichfalls durch strukturelle Schwächen gekennzeichnet. Dies liegt zum einen daran, dass es sich bei ihren Verbänden nahezu ausschliesslich um neu gegründete, immer noch im Aufbauprozess befindliche Organisationen handelt. Dies hemmt(e) vor allem auch die Entwicklung einer angemessenen Kollektivvertragspolitik. Lediglich in Slowenien hat die etablierte Wirtschaftskammer aus der Tradition der Selbstverwaltung heraus von Anfang an die Funktion

3 Siehe EU, Arbeitsbeziehungen in Europa 2002. Generaldirektion der EU Kommission Beschäftigung und Soziales, Brüssel 2002.

einer Tarifverhandlungspartei - und dann auch für sämtliche Branchen - übernommen, was die hier hohe Deckungsrate (s. Tab. I) erklärt. Zum anderen verstehen sich die Arbeitgeberverbände vornehmlich als industrielle und wirtschaftliche Lobby-Organisationen gegenüber der jeweiligen Regierung und weniger als Tarifvertragspartei mit einer auch sozialpolitischen Verantwortung. Letztere Funktion entwickelt sich ansatzweise erst in jüngster Zeit. Der Organisationsgrad der Arbeitgeber ist im Durchschnitt höher als der der Gewerkschaften (vgl. Tab. III). Offensichtlich sind wirtschaftspolitische Organisationsmotive im Unternehmerlager hierfür ursächlich, zumal die bislang vorherrschende Orientierung der Gewerkschaften auf die Unternehmenspolitik und ihre Konzentration auf Firmentarifverträge sowie die fehlende Kampfbereitschaft der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen keinen hinreichenden Zwang zu stärkerem kollektiven Handeln der Arbeitgeber als Tarif- und Sozialpartner ausüben.

Demgegenüber zeigt sich nach wie vor der Staat als zentraler Akteur im Transformationsprozess, begünstigt durch das Fehlen eines bilateralen autonomen Sektoraldialogs zwischen den Sozialpartnern und seine dominierende Rolle bei der notwendigen Aneignung des Sozialacquis der EU.

Beide Sozialpartner sind in Folge dessen in den Beitrittsländern noch stark etatistisch orientiert und geprägt; d.h. sie erwarten die wesentlichen arbeits-, sozial-, beschäftigungs- wie auch verteilungspolitischen Impulse und Lösungen vom Staat. Der Gedanke der Tarifautonomie und der betrieblichen wie überbetrieblichen Kooperation zum beiderseitigen Vorteil bzw. die Entwicklung einer produktiven „Konfliktpartnerschaft“ bricht sich erst langsam Bahn - vor allem unterstützt durch EU-Projekte zum „Sozialen Dialog“, deren Zahl vor dem Beitrittsdatum Mai 2004 signifikant zugenommen hat.

Teilweise wurde und wird diese Weiterentwicklung auch durch die Regierungen vollzogen, die gerade in jüngster Zeit das kollektive Arbeitsrecht in mehrfachen Schüben modifiziert und nachhaltig modernisiert haben. Besondere Impulsgeber waren dabei die EU-Richtlinien zu Europäischen Betriebsräten und nicht zuletzt zu den Mindeststandards der Unterrichtung und Anhörung der Beschäftigten im Unternehmen (März 2002), die einer entsprechenden Umsetzung bedürfen.

2. Vielfalt der Formen der betrieblichen Interessenvertretung

Gegenüber den im Vergleich mit Westeuropa deutlich erkennbaren defizitären Strukturen des bilateralen Sozialdialogs gibt es auch eine Reihe innovativer Ansätze und Faktoren in den künftigen EU-Mitgliedsländern, die ihre Anpassungsfähigkeit unter Beweis stellen und zu neuen und weiterentwickelten Formen der betrieblichen Arbeitsbeziehungen - ebenso wie auch zu neuen Kollektivvertragsstrukturen - geführt haben bzw. weiterhin führen können.

Dies bezieht sich einmal auf die erste Phase der Einführung von Betriebsräten in Ungarn sowie in Slowenien, die längst von den Gewerkschaftsverbänden als nützliche, da mit gesetzlichen Garantien versehene und ihre eigene Legitimationsbasis stärkende Instrumente anerkannt und genutzt werden, obwohl ihre Entstehung anfänglich nicht unumstritten war. Dieser Erfolg wurde dadurch möglich, dass die in Westeuropa übliche Arbeitsteilung zwischen der gewerkschaftlichen und der „institutionellen“, von allen Arbeitnehmern gewählten Interessenvertretung inzwischen mehr oder weniger eingespielt ist: der Gewerkschaft als maßgeblicher Tarifvertragspartei (mit prinzipieller Streikfähigkeit auch im Unternehmen)

und dem Betriebsrat als Kooperationspartner des Arbeitgebers mit Informations- und Konsultationsrechten zur Regulierung und Beteiligung im Vorfeld unternehmerischer Entscheidungen vor allem im personellen und sozialen Bereich.

Hinzu kam nach der Jahrtausendwende mit wachsender Annäherung an das Beitrittsdatum eine weitere Welle der Einführung von Betriebsräten als legaler Arbeitnehmervertretung - nun allerdings nicht als duale, arbeitsteilige Instanz, sondern als Kompromisslösung zwischen Regierung und Gewerkschaft zur Ermöglichung einer Vertretung der Beschäftigten in Form des Entweder-Oder: Ein solcher Arbeitnehmerrat soll dort entstehen, wo keine formelle Gewerkschaftsvertretung im Unternehmen arbeitet. Das führt in umgekehrter Logik dann auch zu dessen automatischer Abberufung, sobald sich eine betriebliche Gewerkschaftsorganisation formell konstituiert hat aus einer Mindestzahl von Mitgliedern (von 3 bis 5 Personen, wie in Tschechien bzw. der Slowakei neuerdings festgelegt).

Dieses sog. „tschechische Modell“ der Interessenvertretung wurde parallel auch in der Slowakischen Republik und jüngst in Litauen eingeführt. Als typischer Formelkompromiss entgegen den ursprünglichen Regierungsabsichten, die zu einem dualen Modell tendierten, blieb es indessen bisher ohne erkennbare Folgen und erwies sich mehr oder weniger als Totgeburt, da die Gewerkschaften als maßgebliche Initiatoren wegen der Ablehnung der Institution Betriebsrat hier ausfallen: Sie befürchten in erster Linie Konkurrenz, obwohl die Alternative für das Gros der Beschäftigten in den mittlerweile die Mehrheit bildenden „gewerkschaftsfreien“ Betrieben die völlige Abhängigkeit der Beschäftigten vom jeweiligen Arbeitgeber (sowohl in Lohnfragen wie auch in der Tagespolitik und zumal im Entlassungsfall) ist.

Die slowakische Regierung zog aus diesem Fehlschlag neuerdings die Konsequenz, dass sie in einem Novellierungsentwurf des Arbeitsgesetzbuchs 2003 den Betriebsrat als gleichgewichtiges Organ neben die Gewerkschaftsvertretung stellen will. Der slowakische Gewerkschaftsbund wiederum sieht darin einen Angriff auf sein verfassungsrechtlich garantiertes Organisationsmonopol bzw. die negative Koalitionsfreiheit unter Berufung auf die Europäische Sozialcharta sowie ILO-Konventionen.

Die z.T. vehemente Ablehnung der Betriebsräte durch eine Reihe von MOE-Gewerkschaften entspringt vor allem der Befürchtung,

- ein duales System werde den Gewerkschaften durch ein Konkurrenzorgan das „Wasser abgraben“;
- die Arbeitgeber beabsichtigten, ihnen genehme Leute in die Betriebsräte einzuschleusen;
- die Beschäftigten sähen dann keinen Grund mehr, Mitgliedsbeiträge zu leisten, da Betriebsräte für sie ähnliche Leistungen kostenlos erbringen;
- Koalitionsfreiheit und gewerkschaftliches Vertretungsmonopol würden verletzt, wenn ein weiteres demokratisch legitimes Organ im Namen aller zu sprechen beansprucht.

Diese durchaus reale Gefährdungsmomente betonende Sicht verkennt jedoch die Chancen eines arbeitsteiligen Vorgehens - zumal wenn die Gewerkschaften eine bewusste Doppelstrategie der „kommunizierenden Röhren“ verfolgen und dabei zusätzliche rechtliche Garantien der Einflussnahme nutzen.

Es gibt in den Beitrittsländern somit gegenwärtig drei unterschiedliche Vertretungsformen auf der betrieblichen Ebene (vgl. Tab. II):

- Das duale Modell kontinentaleuropäischer Prägung von Betriebsrat und Gewerkschaftsvertretung mit mehr oder minder klar getrennten Aufgabenzuschnitten;

- eine alternative Vertretung entweder durch die betriebliche Gewerkschaftsorganisation oder einen gewählten Arbeitnehmerrat;
- ausschliesslich eine gewerkschaftliche Repräsentanz durch eine bzw. mehrere Betriebsgewerkschaft(en).

Tab. II: Gesetzlich vorgesehene betriebliche Interessenvertretung in den Beitrittsländern			
Land	Betriebsrat (BR)	Gewerkschaftsvertretung (GV)	Anmerkung
Slowenien	X	X	BR eingeführt durch Mitwirkungsgesetz 1993. Es besteht eine duale Interessenvertretung
Ungarn	X	X	BR eingeführt 1992 (1999-2002 auch mit gesetzlicher Tarifkompetenz, falls keine GV vorhanden). Es besteht eine duale Interessenvertretung
Tschechien	X	X	„Tschechisches Modell“ ab 2001: Betriebsräte können nur gebildet werden, solange keine GV im Unternehmen vorhanden ist.
Slowakei	X	X	Gesetzlich geförderte Bildung von Betriebsräten nach tschechischem Muster ab 2002, so weit im Unternehmen keine GV gebildet wurde. Ein duales System wird im Zuge einer Novellierung 2003 von der Regierung angestrebt.
Polen	(X)	X	GV hat gesetzlich garantierte Monopolstellung (ausgenommen die noch staatlichen Betriebe, in denen ein von der Gesamtbelegschaft gewählter Arbeitnehmerrat existiert).
Lettland	X	X	Betriebsräte wurden ermöglicht durch Arbeitsgesetz 2002 neben GV – einschließlich der Kompetenz, Kollektivvereinbarungen im Unternehmen abzuschließen.
Estland	(X)	X	GV ist die Regel, eine von allen gewählte Interessenvertretung jedoch gesetzlich möglich.
Litauen	(X)	X	Arbeitsgesetzbuch sieht eine institutionelle Interessenvertretung mit gleichen Kompetenzen wie GV ab 2003 gemäß dem „tschechischen Modell“, d.h. auf Abruf, vor.

Quelle: EU: Industrial Relations 2002; EIRO - European Industrial Relations Observatory: www.eiro.eurofound.eu.int (fortl.) 2002; eigene Recherchen BwP 2003

In Tschechien, Ungarn und der Slowakei nehmen von allen Beschäftigten (nicht nur von den Gewerkschaftsmitgliedern) gewählte Vertreter der Arbeitnehmer ein Drittel der Sitze in Aufsichtsräten größerer Unternehmen ein. Für Polen trifft dies analog nur auf Unternehmen zu, in denen der Staat nach der Privatisierung noch Minderheitsaktionär ist (derzeit in knapp 600 Betrieben); in derartigen Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten muss darüber

hinaus gemäß dem Privatisierungsgesetz 1996 ein Mitglied des Vorstands vom Vertrauen der Belegschaft getragen sein, was durch einen allgemeinen Wahlakt nachzuweisen ist.

Eine Sonderstellung nimmt hier Slowenien mit seinem im Ganzen eher dem deutschen Mitbestimmungsmodell nachempfundenen Beteiligungssystem ein: In Unternehmen ab 1.000 Beschäftigten sind bis zur Hälfte der Aufsichtsratsmandate von den Betriebsräten durch Wahlakt zu bestellen; ein vom Betriebsrat zu nominierender Arbeitsdirektor ist bereits ab 500 Beschäftigten gesetzlich vorgesehen. In den baltischen Staaten gibt es dem gegenüber bisher keinerlei Vertretungsansprüche für die Arbeitnehmerseite in den Aufsichtsgremien.

Weitergehende Impulse für neue Führungssysteme, Beteiligungsformen und Human Resources-Ansätze werden in den Beitrittsländern allgemein durch Joint-ventures und ausländische Direktinvestitionen und ein damit verändertes Unternehmensmanagement erwartet. Damit ist allerdings keineswegs zwangsläufig eine positive Entwicklung verknüpft, wie ernüchternde Gegenbeispiele belegen. Konzernmütter vertreten häufig die Meinung, ihre ausländischen Töchter sollten sich strikt an das jeweilige landesübliche Gebaren und Recht halten, nur wenige implementieren bewusst ihre Führungsphilosophie und Mitbestimmungskultur - allenfalls dann, wenn dadurch auch betriebswirtschaftlich positive Effekte zu erwarten sind.⁴

Ein weiteres Moment des Wandels sind die Einrichtung und zunehmende Beteiligung gewählter Arbeitnehmervertreter in Europäischen Betriebsräten mit einer wachsenden Zahl mittelosteuropäischer Vertreter (z.T. Beobachter) bereits vor dem offiziellen Beitrittstermin.⁵ Bei allen Restriktionen ist nicht von der Hand zu weisen, dass sich durch verstärkte internationale Kooperation, nicht zuletzt in einer wachsenden Zahl von Euro-Betriebsräten, wesentliche Essentials des Europäischen Sozialmodells nachhaltig verbreiten werden, zunächst naturgemäß in größeren und mittleren Unternehmen. Auf diesem Wege kann wohl auch am ehesten eine Anti-Haltung gegenüber Betriebsräten abgebaut werden. Als Alternative droht sonst die Fortführung des jetzigen Trends, dass gesetzlich mögliche gewerkschaftliche Einwirkungsmöglichkeiten weiterhin abnehmen.

3. Kollektivverträge: mehr im Unternehmen als auf Branchenebene

Ein weiteres Moment des notwendigen Wandels und der Annäherung an das EU-Sozialmodell ist die - sich langsam vollziehende - zunehmende Verbreitung von Branchentarifverträgen. Auch dies ist ein neues und insofern innovatives Element in der Landschaft der mittelosteuropäischen Arbeitsbeziehungen.

Flächendeckende sektorale Tarifverträge gibt es bislang zwar nur in Slowenien (auf Grund einer anders gelagerten Tradition) und abgeschwächt in der Slowakischen Republik mit positiven Auswirkungen auf die Durchschnittseinkommen und damit der wünschenswerten Konvergenz gegenüber dem durchschnittlichen Trend in der EU.⁶ Deutliche Anstrengungen in dieser Richtung unternimmt derzeit auch Ungarn in bestimmten Branchen, allerdings fehlt hier als Folge der organisatorischen Zersplitterung der Gewerkschaften vielfach noch der notwendige Druck auf die Arbeitgeberseite.

4 Vgl. Norbert Kluge/Eckhard Voss, Managementstile und Arbeitnehmerbeteiligung bei ausländischen Unternehmen in Polen, Tschechien und Ungarn, in: WSI-Mitteilungen, H. 1, 2003, S. 66ff.

5 Vgl. Kohl/Platzer, Arbeitsbeziehungen, S. 292ff.

6 Siehe dazu Näheres in Kohl/Platzer, Arbeitsbeziehungen, S. 172ff.

Teilweise zeigt auf diesem Terrain bereits auch das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung Wirkung - gegenwärtig verstärkt in der Tschechischen Republik, in Zukunft möglicherweise auch in weiteren Beitrittsländern nach dessen nun erfolgter Einführung in das kollektive Arbeitsrecht (so in Polen und Estland ab 2000, in Lettland seit 2002, s. Tab. III).

Tab. III: Organisationsgrad der Sozialpartner sowie Deckungsrate und Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen in Mittelosteuropa

Land	Organisationsgrad der Gewerkschaften	Organisationsgrad der Arbeitgeber	Deckungsrate der Tarifverträge	Allgemeinverbindlicherklärung sektoraler Kollektivverträge
Slowenien	42	50 (100)*	98	alle Tarifverträge
Slowakei	35	~ 50	48	möglich
Ungarn	25	> 40	42	noch selten
Tschechien	30	~ 35	~ 35	häufiger seit 2000
Polen	15	~ 19	30**	ab 2000 möglich
Lettland	20	> 30	20	ab 2002 möglich
Estland	15	28	14	ab 2000 möglich
Litauen	14	~ 20	10	nein

* Arbeitgeberverband und Wirtschaftskammer (mit Zwangsmitgliedschaft) schließen die Branchentarifverträge

** in Unternehmen ab 50 Beschäftigten, in privaten KMU nur ca. 5 Prozent

Quelle: EU, Arbeitsbeziehungen in Europa 2002; Mark Carley, Industrial relations in the EU Member States and candidate countries, Dublin (European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions/EIRO), 2002; EIRO - European Industrial Relations Observatory: www.eiro.eurofound.eu.int (fortl.); eigene Berechnungen BwP 2003

Als Grundproblem zeigt sich dabei die oft noch unzureichende Bereitschaft der Arbeitgeberverbände zu „marktordnenden“ Lösungen innerhalb der Branche (hinsichtlich Arbeitsbedingungen und Entgelt, die Wettbewerbsverzerrungen ausschliessen könnten), aber wiederum auch die primäre Betriebsorientierung vieler Gewerkschaften, die eine übergreifende Solidarität innerhalb der Branche nicht aufkommen lässt. Gute Beispiele in bestimmten Vorreiterbranchen (z.B. Transportwesen in Estland, Baugewerbe in Lettland, chemische Industrie in Litauen) könnten allerdings künftig weitere Fortschritte bringen.

Solange dies nicht der Fall ist, gilt der staatlich fixierte Mindestlohn als Standardlohn - mit den negativen Konsequenzen für alle Beteiligten. Diese zeigen sich vor allem in der mangelnden Ausschöpfung der kostenneutralen, produktivitätsbezogenen Verteilungsspielräume und damit einer Verlangsamung der langfristigen Konvergenz mit EU-Trends (so insbesondere in Ungarn und Polen). Sie resultieren aus dem fehlenden gewerkschaftlichen verteilungspolitischen Druck in der Wettbewerbssphäre und führen u.a. dazu, dass in einigen Ländern (Polen, Litauen, aber auch Slowenien) die Verdienste im öffentlichen Sektor deutlich über denen der Privatwirtschaft liegen.

Ein wesentliches Strukturmerkmal ist schließlich, dass die sektorale Regelungslücke durch Abstimmungsprozesse auf der nationalen Ebene in tripartistisch zusammengesetzten Wirtschafts- und Sozialräten zu kompensieren versucht wird.

4. Tripartismus - Hemmschuh oder Katalysator?

Abstimmungsprozesse in tripartiten Beratungsgremien zwischen Sozialpartnern und Regierung spielen in sämtlichen Beitrittsländern seit Beginn der Transformation eine zentrale Rolle. Neben der Beratung einschlägiger Gesetze werden hier u.a. die Mindestlöhne, z.T. aber auch die Prozentmargen der allgemeinen Lohnerhöhungen (zumindest als Orientierungsgrößen oder aber mit einer tendenziellen Allgemeinverbindlichkeit) festgelegt. Gleichwohl können diese Foren kaum einen Ersatz für fehlende bilaterale Dialogstrukturen bieten und diese auch konterkarieren, soweit eine Seite versucht, sich mit der Regierung gesondert zu arrangieren. Auf der anderen Seite kann eine tripartite Konzertation auch einen Lösungsweg darstellen, soweit dabei eine verstärkte Kombination aller Verteilungs- und Arbeitsbeziehungsebenen gelingt.

Wie derzeit in Ungarn und Slowenien praktiziert, können damit effektive Alternativen und Anreize oberhalb standardisierter Minimumlöhne geschaffen werden: Durch dreigliedrige Rahmenabkommen wird in beiden Ländern jetzt unter Berücksichtigung der jeweiligen Produktivitätsfortschritte, des Preisauftriebs und auch der Lohnentwicklung der wichtigsten Handelspartner intersektoral eine Zielmenge der kurzfristigen durchschnittlichen Lohnbewegungen fixiert. Diese sollen durch Flächen-Tarifverträge sowie passgenau je nach spezifischer Leistungskraft durch Unternehmensvereinbarungen variiert werden.

Durch diese Verknüpfung können die kostenneutralen Verhandlungsspielräume eher ausgeschöpft werden und den bisher offensichtlichen wachstums- und beschäftigungshemmenden Verteilungsdefiziten könnte ein Ende gesetzt werden, so weit jeweils handlungsfähige Sozialpartner vorhanden sind. Ein solches Vorgehen erscheint als wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der bevorstehenden Osterweiterung und Annäherung an das EU-Sozialmodell.

Arbeitsbeziehungen in der erweiterten EU: gewerkschaftliche Herausforderungen und Perspektiven

Die weitere Entwicklung der Arbeitsbeziehungen im paneuropäischen Rahmen und die Zukunft des „Europäischen Sozialmodells“ werden von der Bewältigung der folgenden Probleme und Herausforderungen abhängen:

- Sind die Arbeitsbeziehungen in den Beitrittsländern in der Lage, angesichts eines wachsenden EU-Wettbewerbsdruck und der „Zwänge“ des EWU-Regimes einen nachhaltigen Beitrag zur politischen Stabilität, gesellschaftlichen Akzeptanz und ökonomischen Modernisierung zu leisten und zu einer substantiellen Umsetzung des „EU-Sozialacquis“ beizutragen?
- Werden „defekte“, nicht hinreichend konsolidierte Arbeitsbeziehungen und ein Lohngefüge unterhalb der ökonomischen Produktivitätsentwicklungen ihrerseits einen negativen Effekt und Anpassungsdruck auf die westeuropäischen Tarif-, Sozial- und Wohlfahrtssysteme ausüben?
- Wie wird sich die Angliederung und Einpassung der MOE-Arbeitsbeziehungen auf die - zum Teil etablierten, zum Teil selbst noch entwicklungsbedürftigen - grenzüberschreitenden und überstaatlichen Arbeitsbeziehungen in der EU auswirken?

Eine Gesamtbetrachtung zeigt, dass konvergente und divergente Strukturen, zentrifugale und zentripetale Entwicklungen das Bild in der erweiterten Union prägen werden. Die Unterschiede der mittelosteuropäischen Arbeitsbeziehungssysteme zu den gewachsenen Grundmodellen Westeuropas sind beträchtlich. Die Modell- und Strukturvielfalt nationaler Arbeitsbeziehungen wird in der erweiterten EU noch einmal drastisch zunehmen. Allein dieser strukturelle bzw. institutionelle Faktor wird die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften insgesamt erschweren und erhebliche Kooperationsanforderungen an alle Beteiligten stellen.

Im Binnenvergleich der MOE-Arbeitsbeziehungen bilden - wie gezeigt - die insgesamt noch immer labilen und fragmentierten Strukturen auf betrieblicher Ebene und das (mit Ausnahme Sloweniens und abgeschwächt der Slowakei) weitgehende Fehlen einer sektoral-überbetrieblichen Handlungs- und Gestaltungsebene signifikante Gemeinsamkeiten. Bereits auf der betrieblichen Ebene der Arbeitsbeziehungen besteht noch immer eine politische Unentschiedenheit und ein faktisches Spannungsverhältnis zwischen Deregulierungskonzepten einerseits und dem Ausbau sozialer Rechte und partizipativer Mechanismen andererseits. Die Entwicklungsdefizite im intermediären und tarifautonomen Bereich gehen mit einer anhaltenden etatistischen, d.h. primär von staatlichen und nur ansatzweise von bilateralen autonomen Initiativen geprägten Form der Arbeitsbeziehungen einher.

Ohne eine Stärkung und Weiterentwicklung des Status quo auf den Feldern der Mitbestimmung, der Arbeits- und Tarifpolitik werden sich nicht nur die Anforderungen einer gelingenden EU-Mitgliedschaft innenpolitisch schwer bewältigen lassen, sondern - vermittelt über EU-Marktmechanismen, Standortentwicklungen etc. - auch die westeuropäischen Systeme unter einen verstärkten Anpassungsdruck geraten.

Auf der anderen Seite sind im individuellen und kollektiven Arbeitsrecht positive Schritte zur Weiterentwicklung und Konsolidierung unverkennbar. Die hierbei übernommenen westeuropäischen „arbeitspolitischen Bausteine“ und die bereits, wenn auch in einer begrenzten Schnittmenge vorhandenen funktionalen Äquivalente sind, vor dem Hintergrund der historischen Ausgangsbedingungen als Schritte zur „Europäisierung“ der MOE-Arbeitsbeziehungen zu werten. Eine gewisse homogenisierende, die Systemdivergenzen und Entwicklungsdisparitäten mindernde Wirkung ist mit der Übernahme des arbeits- und sozialpolitischen „acquis communautaire“ der EU durch die Beitrittsländer verbunden. Dessen vollständige und effektive Implementierung steht allerdings noch aus. Sie steht und fällt mit kontrollfähigen Institutionen und vermittlungsfähigen Akteuren.

Deren Rolle und Handlungsfähigkeit ist nicht nur innergesellschaftlich, sondern auch für die künftige Gestaltung transnationaler Arbeitsbeziehungen eine entscheidende Größe. Dies aus folgenden Gründen: Die Einrichtung Europäischer Betriebsräte und die Ausgestaltung der künftigen Mitbestimmung in der Europäischen Aktiengesellschaft basiert auf rechtlich vorstrukturierten Verhandlungen. Dies aber setzt jeweils national (ver-)handlungsfähige und transnational koordinierungsfähige betriebliche und verbandliche Akteure voraus.

Auch die übrigen EU-Politiken - europäische Beschäftigungspolitik, Lissabon-Strategie, die sozialpolitisch bedeutsamer werdende „Methode der offenen Koordinierung“ - basieren auf „weichen“ Regulierungs- und Steuerungsformen und setzen somit auf die gestaltende und mitverantwortliche Rolle der Sozialpartner auf den verschiedenen Ebenen. Da in der überwiegenden Mehrzahl der MOE-Länder die Institutionen und Akteure der Arbeitsbeziehungen gegenwärtig nur begrenzt in der Lage sind, diesen spezifischen EU-Anforderungen gerecht zu werden, sind die westeuropäischen Gewerkschaften in ihrem ureigensten

Interesse aufgefordert, zur Stärkung der Organisations- und Handlungsfähigkeit ihrer mittelosteuropäischen Partner auf den zentralen Feldern beizutragen. Das eingangs beschriebene Grundmuster der MOE-Entwicklung - länderspezifische Pfade einerseits und gemeinsame Strukturprobleme des „transformationsgesellschaftlichen Arbeitsbeziehungstypus“ andererseits - legen eine Strategie nahe, die (mindestens) in zweifacher Hinsicht differenziert sein müsste:

- Schaffung und Stärkung der Institutionen des Sozialdialogs in den MOE-Ländern auf allen Ebenen. Dieser übergreifende Ansatz müsste auf einer multilateral-transnational abgestimmten Gewerkschaftspolitik basieren und dabei eine intensivierete EU-seitige Unterstützung (WSA, Projekte der EU-Kommission etc.) einfordern und einbeziehen. Dies voranzutreiben und zu gestalten, sollte maßgebliche Aufgabe der europäischen Gewerkschaftsbünde sein. Nur so werden sich die künftigen grenzüberschreitenden und überstaatlichen Integrationsprozesse auf der Ebene der EBR, des sektoralen und multi-sektoralen EU-Sozialdialogs und der transnationalen Tarifkoordination der Gewerkschaften bewerkstelligen lassen.
- Eine Prioritätensetzung und gezielte Konzentration der grenzüberschreitenden Unterstützung auf einzelne MOE-Länder mit besonderen Strukturdefiziten und Entwicklungsproblemen. Die hierbei zu verstärkenden bi- oder multilateralen Gewerkschaftsaktivitäten sollten sachlogischen Erwägungen (Nähe der Modelle und Praxiserfahrungen), bereits vorhandenen Kooperationstraditionen und nicht zuletzt räumlichen Aspekten (skandinavische Gewerkschaften und Baltikum; deutsche und österreichische Gewerkschaften und „Visegrád“-Länder: Polen, Tschechien, Ungarn) folgen - zumal sich in den jeweiligen Grenzregionen die Erweiterungsprobleme (Arbeitsmigration, Standortfragen etc.) am frühesten und unmittelbarsten stellen.