

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of a map of Poland.

Das Verhältnis der Gewerkschaften zur PiS-Regierung in Polen

Eine »Zweckehe« mit Fragezeichen

KRZYSZTOF GETKA
November 2016

- Die drei größten Gewerkschaftsdachverbände Polens – NSZZ »Solidarność«, OPZZ und Forum ZZ – nehmen gegenüber der Wirtschafts- und Sozialpolitik der neuen PiS-Regierung eine positive Haltung ein, da von dieser zum Teil langjährige Gewerkschaftsforderungen – wie die Senkung des Rentenalters oder die Anhebung des Mindestlohns – aufgegriffen werden. Die Solidarność steht der PiS nahe, bei den anderen Verbänden ist angesichts der gesellschaftspolitischen und verfassungsrechtlichen Agenda der PiS aber Skepsis spürbar.
- Die Zusammenarbeit zwischen den Gewerkschaften und der PiS-Regierung im neuen regierungsunabhängigen »Rat für sozialen Dialog« funktioniert überraschend gut. Als besonders zweckmäßig erweist sich der rotierende Vorsitz. Zum ersten Ratspräsidenten wurde der Vorsitzende der Solidarność, Piotr Duda, gewählt. Seine Nachfolgerin ist seit Oktober dieses Jahres Henryka Bochniarz, die Vorsitzende des Arbeitgeberverbandes »Lewiatan«.
- Trotz Meinungsverschiedenheiten zwischen den Dachverbänden beziehen diese im Konflikt um das Verfassungsgericht keine offene Stellung. In breiten Teilen der Arbeitnehmerschaft wird dieser Konflikt primär als parteipolitischer Streit angesehen, aus dem sich die Gewerkschaften bewusst heraushalten wollen.
- Die Gewerkschaften sind sich bewusst, dass viele sozialpolitische Maßnahmen bei jeder anderen heutzutage denkbaren politischen Konstellation derzeit keine Chancen auf eine Umsetzung hätten. Aus diesem Grund deutet im Moment wenig auf ein rasches Ende der aktuellen »Zweckehe« zwischen der Regierung und den Gewerkschaften hin. Es ist eine Kooperation auf Probe.

Die Sozialpolitik der PiS-Regierung

Die seit ca. einem Jahrzehnt bestehende politisch-kulturelle Spaltung Polens zwischen einem national-konservativen Lager einerseits und einem liberal-konservativen sowie sozial-liberalen Lager andererseits hat sich seit Antritt der Regierung der Partei »Recht und Gerechtigkeit« (PiS) weiter vertieft. Die von der PiS unter Losungen wie »Stärkung des Staates«, »Wiedergewinnung der Souveränität« und »Wiederherstellung der Rechtsgeltung und Gerechtigkeit« vorangetriebene »Revolution« hat viele überzeugte Anhänger_innen. Durch die intelligente Ansprache realer sozialer Probleme ist es der PiS gelungen, einen kohärenten Diskurs zu entwickeln, mit dem die Verantwortung für die gesellschaftlichen Missstände auf die »alte, korrupte Elite« abgeschoben wird. Zugleich werden als Antwort sozialpolitische Instrumente angeboten, die ebenso aus den Programmen sozialdemokratischer oder christdemokratischer Parteien Westeuropas stammen könnten. Ideologisch begründet werden diese Vorhaben mit einer diffusen Mischung aus kulturellem und katholischem Konservatismus, einer Aufwertung des Nationalstaates und dem rhetorischen Bezug auf die soziale Solidarität.

Neben dem Plan für die wirtschaftliche Entwicklung genießen die sozialpolitischen Projekte einen sehr hohen Stellenwert in der Selbstdarstellung der PiS. Tatsächlich hat die Regierung bereits zahlreiche Punkte ihres sozialpolitisch ehrgeizigen Wahlprogramms umgesetzt bzw. entsprechende Gesetzesvorhaben angekündigt. Dazu zählen das Kindergeld 500+, die Senkung des Eingangsteuersatzes, die Senkung des Rentenalters, ein soziales Wohnungsbauprojekt sowie die Anhebung der Mindestlöhne. Die gesellschaftliche Akzeptanz ist groß; umstritten ist allerdings, ob diese Projekte realistisch kalkuliert, finanziell nachhaltig und gleichzeitig realisierbar sind.

Bisher bleiben die wirtschaftlichen Wachstumserwartungen überwiegend positiv, auch wenn die meisten Ökonom_innen in ihrer Einschätzung vorsichtig sind. Auch von den Arbeitgeber_innen kommt nur verhaltene Kritik. Allerdings werden in der Wirtschaftspresse immer häufiger Stimmen laut, die auf die schnell wachsende Staatsverschuldung und das Risiko einer Destabilisierung der öffentlichen Finanzen, insbesondere im Falle eines Konjunkturreinbruchs, aufmerksam machen. Bereits heute werden vor allem mit Blick auf die Investitionen erste Anzeichen einer – bislang noch geringfügigen – Ver-

langsamung des Wachstums thematisiert. Einigen Beobachter_innen zufolge könnte die Ursache in einer wachsenden Verunsicherung der Unternehmer_innen liegen, die eine »Überdrehung der Steuerschraube« sowie eine andauernde Rechtsunsicherheit infolge des Konflikts um das Verfassungstribunal befürchten.

Positionierung der Gewerkschaften zur Regierung

Offiziell nehmen die Gewerkschaften zum Konflikt um das Verfassungstribunal keine Stellung. Ebenso halten sie sich zurück mit dezidierten Stellungnahmen zu regierungskritischen Demonstrationen oder dem Vorwurf der Opposition, die PiS untergrabe Demokratie und bürgerliche Freiheiten. Charakteristisch dabei ist, dass das Verfassungstribunal von vielen Arbeitnehmer_innen und Gewerkschafter_innen nicht als politisch neutraler Akteur gesehen wird. Folglich hängt die Bewertung seiner Entscheidungen oft stärker von der Übereinstimmung mit eigenen parteipolitischen Positionen als von der juristischen Begründung des Urteils ab. Ihren Vorstoß zur Beschneidung der Unabhängigkeit des Verfassungstribunals rechtfertigten die PiS-Politiker_innen demnach auch mit der Begründung, dass die meisten Richter_innen unter der vorherigen Regierung von Bürgerplattform (PO) und Bauernpartei (PSL) nominiert worden seien und somit zum Instrument der Opposition bei der Blockierung neuer Gesetze der jetzigen Regierung werden könnten.

Allerdings muss berücksichtigt werden, dass bei der Beurteilung der PiS-Regierung erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Dachverbänden¹ bestehen. Das Dilemma der Solidarność besteht darin, sich nicht erneut zu tief in die Politik hineinziehen zu lassen und als Gewerkschaft ihre Unabhängigkeit zu wahren. Seit Jahren steht die Solidarność der politischen Rechten nahe, sowohl weltanschaulich (national-konservativ, traditionell-patriotisch) als auch programmatisch (christdemokratisch im Sinne der katholischen Soziallehre). Die Erfahrungen aus den Jahren 1997–2001, als sie im Rahmen des Wahlbündnis-

1. Die drei wichtigsten Gewerkschaftsdachverbände in Polen sind NSZZ »Solidarność« (gegründet 1980, 650.000 Mitglieder), OPZZ (gegründet 1984, 550.000 Mitglieder) und Forum ZZ (gegründet 2002, 420.000 Mitglieder); Verhandlungen finden hauptsächlich auf betrieblicher Ebene statt. Etwa drei Viertel aller Gewerkschaften gehören einem der drei Dachverbände an. Jedoch sind nur etwa 16 Prozent aller Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert. Eine gewerkschaftliche Organisation ist erst ab einer Betriebsgröße von mehr als zehn Mitarbeiter_innen möglich, was auf nur ca. vier Prozent der Betriebe in Polen zutrifft.

ses »Akcja Wyborcza Solidarność« (AWS) gemeinsam mit liberal-konservativen Kräften an der Macht war, sind nicht vergessen. Zwar war ihr Einfluss beschränkt, doch wurde ihr die Verantwortung für die Entscheidungen der damaligen Regierung zugeschoben, die sehr zulasten der Arbeitnehmer_innen gingen und zu einer ersten Schwächung der Solidarność führten – beispielsweise die Umstrukturierung der Schwerindustrie, die mit dem Abbau von Produktionskapazitäten und Arbeitsplätzen einherging.

Aus diesem Grund wahrt die Solidarność nun zumindest bis auf weiteres formell eine gewisse Distanz zur PiS-Regierung. Vereinbarungen vor der Präsidentschaftswahl zwischen der Solidarność-Führung und dem letztlich erfolgreichen PiS-Kandidaten Andrzej Duda, die leitenden Posten im Ministerium für Familie, Arbeit und Sozialpolitik mit Solidarność-Funktionär_innen zu besetzen, sowie die Anwesenheit der Vertreter_innen des Solidarność-Vorstands auf vielen regierungsoffiziellen Feierlichkeiten weisen jedoch darauf hin, dass die Solidarność eine Sonderbehandlung durch die Regierung erfährt. Mögliche Arbeitskonflikte im defizitären Kohlebergbau, wo die Beschäftigten um ihre Arbeitsplätze kämpfen, ein wachsender Lohnkonflikt im Gesundheitswesen sowie eine umfassende Schulreform wird das Verhältnis zwischen der Solidarność und der Regierung möglicherweise bald auf die Probe stellen. In diesen Bereichen ist die Solidarność gut vertreten.

Die beiden anderen Dachverbände, die der PiS traditionell eher skeptisch gegenüberstehen, suchen hingegen noch ihre Rolle in der aktuellen politischen Konstellation. Zurzeit stehen OPZZ und Forum ZZ ohne politischen Partner da. Nach der katastrophalen Wahlniederlage der Linken haben sie keinen natürlichen Ansprechpartner im Parlament. Die jetzige außerparlamentarische Linke bleibt zersplittert, zerstritten und weitgehend konzeptionslos. Allerdings hatten die beiden Verbände bisher auch wenig Anlass zu Protesten. In der Bewertung der Regierungspolitik durch die Führung von OPZZ und Forum ZZ überwiegt derzeit die Unterstützung für die sozialpolitischen Maßnahmen gegenüber einer spürbaren Skepsis hinsichtlich der gesellschaftspolitischen und verfassungsrechtlichen Agenda der PiS. Die einzige Ausnahme bildet der Lehrerverband ZNP, welcher der OPZZ angehört und gegen die geplante Schulreform der Regierung gerade eine landesweite Kampagne gestartet hat. Kritik gegen diese Reform wird jedoch auch aus der Bildungsabteilung der Solidarność laut.

Konstruktiv: Neuauflage des sozialen Dialogs

Infolge des Konflikts zwischen der vorherigen PO-PSL-Regierung und den Gewerkschaften wurde die für den sozialen Dialog ins Leben gerufene Trilaterale Kommission bereits 2013 weitgehend gelähmt und im Juli 2015 schließlich ganz durch den »Rat für sozialen Dialog« ersetzt. Letzterer wurde im Vergleich zur Trilateralen Kommission gestärkt und erhielt einen rotierenden Vorsitz, sodass der Rat nicht mehr automatisch dem Premierminister unterstellt ist. So sollen die Abhängigkeit von der Regierung beschränkt und die Rechte und Pflichten aller drei Parteien ausgeglichener gestaltet werden. Zum ersten Ratspräsidenten wurde der Vorsitzende der NSZZ »Solidarność«, Piotr Duda, gewählt.

Der Vorsitz Dudas zeichnete sich durch konstruktive Beziehungen zur PiS-Regierung aus. Die Gewerkschafter_innen im Rat zeigen ein hohes Maß an Aktivität, schlagen Themen vor, präsentieren Stellungnahmen und Lösungsvorschläge. Generell herrscht derzeit ein gutes Arbeitsklima, obwohl die Gewerkschaften sich immer wieder beschweren, dass für einige Gesetzesprojekte zu wenig Zeit für die Begutachtung eingeräumt wird. Im Oktober dieses Jahres hat die Vertreterin der Arbeitgeberseite, Henryka Bochniarz, den Ratsvorsitz übernommen. Dies wird ein weiterer Prüfstein für den Grad der politischen Neutralität des Rates sein, da der/die Vorsitzende sowohl die zu behandelnden Themen als auch die politische Agenda des Rates weitgehend beeinflussen kann. Bochniarz hat in einem Interview allerdings bereits klargemacht, dass die Gleichbehandlung der Parteien im Rat unbedingt beibehalten werden sollte.²

Die vorherige Regierung schätzte den sozialen Dialog und deren Sozialpartner nicht besonders hoch. Viele Gewerkschaftsfunktionär_innen beurteilen daher auch kleine Anzeichen von Veränderung in den Abläufen des neuen Rates deutlich positiv. So finden die Sitzungen des Rates nun deutlich häufiger statt, Arbeitsgruppen tagen beinahe wöchentlich und allein im Juli hat es zwei Plenarsitzungen gegeben, während die Arbeit des Rates unter früheren Regierungen in der Sommerpause gänzlich ruhte. Die Gewerkschaften spüren den Aufwind und nutzen die Möglichkeiten des Rates nun deutlich akti-

2. <http://tvn24bis.pl/z-kraju,74/henryka-bochniarz-szefowa-rady-dialogu-spolecznego,685270.html>

ver als in der Vergangenheit, u. a. in den Arbeitsgruppen für Arbeitsrecht, Daseinsvorsorge oder öffentliche Auftragsvergabe. Auch die Regierung misst dem »Rat für sozialen Dialog« als wichtige Informationsquelle für soziale und wirtschaftliche Probleme offensichtlich Bedeutung bei.

Debatten über die Reform des Gewerkschaftsgesetzes

Seit einigen Jahren wird in Polen immer wieder über eine mögliche Reform des Gewerkschaftsgesetzes diskutiert.³ In der vergangenen Wahlperiode drohte die regierende Bürgerplattform (PO) den Gewerkschaften mehrmals, »mit den Privilegien der Gewerkschaftsfunktionäre Schluss zu machen«.⁴ Auch im laufenden Jahr tauchte das Thema wieder auf. Dabei gab es bislang zwei Vorschläge für eine Gesetzesänderung: Der erste war die Anfang des Jahres eingebrachte Initiative der neuen liberalen Partei »Nowoczesna« des Sejm-Abgeordneten Ryszard Petru, wonach die Gewerkschaften die Kosten ihrer Arbeit in den Betrieben selbst tragen sollten, was praktisch eine Liquidierung vieler Betriebsorganisationen nach sich gezogen hätte. Zwar hatte der Vorschlag keine Chance, von der Sejm-Mehrheit angenommen zu werden, dennoch sagt er viel über die Haltung dieser liberalen Oppositionspartei zu den Gewerkschaften aus.

Der zweite Vorschlag kam von Regierungsseite und wurde ebenfalls Anfang des Jahres vorgestellt, um einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom Juni 2015 Rechnung zu tragen. Dabei geht es um die Möglichkeit der gewerkschaftlichen Organisation von Erwerbstätigen, die aufgrund von zivilrechtlichen Verträgen befristet oder als Selbstständige arbeiten und früher keine

3. Das Gesetz über die Gewerkschaften ist neben den Gesetzen über die Arbeitgeberverbände und dem Tarifrecht eines der drei konstitutiven Teile des kollektiven Arbeitsrechts in Polen. Es regelt u. a. die Arbeitsweise der Gewerkschaften, ihre Kompetenzbereiche, Rechte und Pflichten und definiert, was eine Gewerkschaft ist, wen sie vertritt und wann sie tariffähig und repräsentativ ist.

4. Damit sind die Abschaffung der vom Arbeitgeber bezahlten Gehälter der freigestellten Gewerkschaftsvertreter_innen sowie die Einschränkung des Rechts auf kostenfreie Nutzung von Büroräumen im Betrieb gemeint. Derzeit hat eine Gewerkschaft das Recht auf die bezahlte Freistellung eines hauptamtlichen Funktionärs, wenn sie im Unternehmen mindestens 150 Mitglieder vereinigt. Wenn sie weniger als 150 Mitglieder im Betrieb hat, besitzt sie Anspruch auf eine bezahlte Freistellung, die in Stunden proportional zur Anzahl der Mitglieder berechnet wird. Von 500 bis 1.000 Mitgliedern hat sie Anrecht auf die bezahlte Freistellung eines weiteren Vertreters.

solche Möglichkeit hatten. Dieser Vorschlag wird von den Gewerkschaftsdachverbänden zwar grundsätzlich begrüßt, jedoch bestehen zwischen ihnen deutliche Meinungsunterschiede bezüglich einer Doppelzählung von Mitgliedern und der Erhöhung von Repräsentativitätsschwellen.

Auf Distanz: Die Gewerkschaften und das Komitee zur Verteidigung der Demokratie (KOD)⁵

Aus Sicht westeuropäischer Gewerkschafter_innen mag es schwer verständlich erscheinen, warum sich die polnischen Gewerkschaften im Konflikt um das Verfassungsgericht weitgehend zurückhalten. Die Gründe dafür sind sowohl politischer als auch ideologischer Natur. Viele Funktionär_innen der Solidarność, insbesondere auf der nationalen sowie regionalen überbetrieblichen Ebene, sind überzeugte PiS-Anhänger_innen. Auch wenn der derzeitige Vorsitzende Piotr Duda nach seinem Amtsantritt 2010 stets die Unabhängigkeit der Gewerkschaft von den politischen Parteien betonte, tendiert die Mehrheit der Funktionär_innen der Solidarność entschieden zur konservativen Rechten. Sie teilt deren Ablehnung der KOD-Bewegung, in der sie die Verteidiger der diskreditieren alten Machtelite sieht.

Die beiden übrigen Dachverbände unterstützen zwar nicht die Politik der PiS, begrüßen allerdings durchaus einzelne Projekte und Ankündigungen der PiS, beispielsweise die Senkung des Rentenalters oder die Anhebung des Mindestlohns sowie des Steuerfreibetrags. Das KOD ist hingegen primär eine Bewegung der großstädtischen Mittelschicht. Auch wenn einige Gewerkschaften inoffiziell mit seinen Forderungen sympathisieren, sind sie nicht gewillt, liberale Politiker_innen zu unterstützen, deren Maßnahmen praktisch auf eine

5. Das Komitee für die Verteidigung der Demokratie (KOD) ist eine gesellschaftspolitische Bewegung und Bürgerinitiative zur Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Die Initiative, die politisch gegen die PiS-Regierung gerichtet ist, begann im Dezember 2015 mit einem Facebook-Aufruf zur Gründung eines »Komitees für die Verteidigung der Demokratie«. Dieser Aufruf stieß auf große spontane Resonanz und Unterstützung, besonders in den Großstädten. Direkter Auslöser der KOD-Gründung war der Ende vorigen Jahres durch die Regierung und Parlamentsmehrheit unternommene Versuch, per Gesetzesänderung den Einfluss und die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts einzuschränken. Aus Protest gegen diesen Vorstoß sowie gegen die parteipolitische Kontrolle der öffentlichen Medien, des öffentlichen Dienstes und anderer vom Staat abhängigen Institutionen hat KOD viele Straßenproteste an verschiedenen Orten in Polen organisiert, darunter einige Massenkundgebungen mit bis zu 150.000 Teilnehmenden.

deutliche Schwächung oder sogar Abschaffung der Gewerkschaften in den Betrieben hinauslaufen würden. Der erwähnte Gesetzesvorschlag der Partei »Nowoczesna« mag dieser zwar helfen, ihre eigene, relativ schmale Basis zu konsolidieren, die Unterstützung der Arbeitnehmerschaft wird sie auf diese Weise jedoch nicht gewinnen.

Darüber hinaus bleiben die Einzelheiten des Streits um das Verfassungsgericht für die Mehrheit der erwerbstätigen Bevölkerung unverständlich, zumal auch Vertreter_innen der alten politischen Machtelite versuchen, innerhalb des KOD wieder eine prominente Rolle einzunehmen. Zwar betont Mateusz Kijowski, Begründer und führender Kopf des KOD, dass das Komitee keine Bewegung gegen die PiS, sondern zur Verteidigung der Demokratie sei, dennoch wird die Bewegung nicht als parteipolitisch neutral wahrgenommen, wie auch ein Kommentar der liberalen Journalistin Karolina Wigura zeigt:

»Das sind schöne Worte. Zurzeit haben die Demonstrationen einen klaren Gegner, was eine wesentliche Mobilisierungskraft erzeugt. Und hier zeigt das KOD paradoxerweise wieder, dass die oppositionellen politischen Parteien den Polen kaum etwas anderes anbieten als reaktives Schüren der Angst vor der PiS. Die Verteidiger der Demokratie – wenn sie ihren Namen wirklich verdienen wollen – müssen vor allem mindestens einen Teil der etwa 40 Prozent der Bürger, die in den Umfragen seit Monaten erklären, dass sie ihre Stimme der regierenden Partei geben würden, überzeugen, dass sie eine bessere Vision von Polen haben und dass diese mit den Gefühlen der Wähler übereinstimmt.«⁶

Die Opposition hat sich vom Schock der Wahlniederlage offensichtlich noch nicht erholt. Sie bleibt zerstritten, es fehlen eine Zukunftsvision und durchdachte Lösungsvorschläge. Meistens handelt sie reaktiv auf die Regierungspolitik und ist dabei insbesondere dann unglaubwürdig, wenn sie versucht, die PiS bei sozialen Versprechen zu überbieten. Aus diesem Grund gibt es derzeit kaum Anknüpfungspunkte für inhaltliche Anliegen der Gewerkschaften in Fragen der Arbeitsbedingungen, des Arbeitsrechts oder der Lohn- und Sozialpolitik.

Fazit und Ausblick

Aufgrund ihres erheblichen Organisationspotenzials und ihrer nach wie vor beträchtlichen Zahl an Mitgliedern und Sympathisant_innen sollten die Gewerkschaften attraktive Partner für die politischen Parteien sein. Momentan deutet jedoch nichts darauf hin, dass die jetzige Opposition die Gewerkschaften für sich gewinnen möchte bzw. imstande wäre, der PiS die erwerbstätige Wählerschaft streitig zu machen.

Unter Gewerkschafter_innen ist die Überzeugung weit verbreitet, dass die vorherige Regierung vor allem für die »Starken und Reichen«, die »Arbeitgeber_innen« sowie für das »ausländische Kapital« günstig war und sich kaum um die Interessen der Arbeitnehmer_innen bzw. die Anliegen der »kleinen Leute« gekümmert hat. Daher lehnen viele von ihnen eine Rückkehr zum Status quo der Zeit vor 2015 ab und unterstützen die sozialpolitische Agenda der PiS-Regierung. Insofern deutet derzeit wenig auf ein rasches Ende der aktuellen Zweckhe zwischen Regierung und Gewerkschaften hin.

6. Wigura, Karolina (Publizistin der Wochenzeitung *Kultura Liberalna*): »KOD als Schmerzmittel«, Kommentar in der *Gazeta Wyborcza*, 11.5.2016.



Über den Autor

Krzysztof Getka arbeitet seit 1993 bei der Friedrich-Ebert-Stiftung in Warschau für verschiedene Gewerkschaftsprojekte in Polen und Europa. Derzeit ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter des FES-Regionalprojekts für Arbeitsbeziehungen und Sozialdialog in Mittel- und Südosteuropa.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Matthias Jobelius, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: +49-30-269-35-7726 | Fax: +49-30-269-35-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:
info.moe@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN
978-3-95861-667-7