

Wolfgang Schroeder

**Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa:
Weder wilder Osten noch europäisches
Sozialmodell**

Wolfgang Schroeder

Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa: Weder wilder Osten noch europäisches Sozialmodell

Der Transformationsprozess wurde in allen MOE-Ländern durch einen schockartigen Einbruch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eingeleitet. Die Aufholjagd in den letzten 14 Jahren kann deshalb auch als ein Indikator für die Reformfähigkeit der jeweiligen Regierungen im Kontext des EU-kontrollierten Beitrittsprozesses gewertet werden. Die wirtschaftliche Restrukturierung ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich stark vorangekommen. In fünf Ländern konnte der Ausgangspunkt seit der „Wende“ mehr oder weniger deutlich überschritten werden (Polen, Slowenien, Ungarn, Slowakei und Tschechien). Estland konnte in etwa das Niveau von 1990 erreichen und in Rumänien, Bulgarien, Lettland und Litauen ist dieser Wert noch in weiter Ferne. Eine Angleichung an das westeuropäische Niveau (in Kaufkraftparitäten - KKP ausgedrückt) ist für die meisten MOE-Staaten mittelfristig unwahrscheinlich. Die seit 1990 eingeleiteten Reformprozesse, um an das wirtschaftliche Niveau der EU anzuschließen, erfolgten in verschiedenen Geschwindigkeiten.

Die wirtschaftliche Integration der MOE-Staaten in den EU-Binnenmarkt ist schon weit fortgeschritten (Belke/Hebler 2002). Ein Blick in die Statistik der EU-Außenhandelsverflechtung zeigt, dass einige Kandidatenländer, angeführt von Ungarn (74,3 %), Estland (69,4 %) und der Tschechischen Republik (68,9 %), bereits eine höhere Verflechtung mit der EU aufweisen als der Durchschnitt der EU-Länder (62 %). Ein anderes Bild zeigt sich in den Beschäftigungsstrukturen dieser Staaten, die durch einen rasanten Umbruch von einem staats- zu einem privatwirtschaftlichen Arbeitsmarkt geprägt sind. Der Agrarsektor bleibt auch nach 12 Jahren Transformation im Vergleich zum EU-Durchschnitt (4,3 %) ein bedeutender Arbeitgeber (MOE-Durchschnitt: 15,6 %). Die Bandbreite der Arbeitsverhältnisse im Bereich der Landwirtschaft reicht von 4,6% in der Tschechischen Republik bis hin zu 44,4 % in Rumänien. Eine große Varianz besteht auch im Industrie- (von 23 % bis 42 %; EU: 30 %) und Dienstleistungssektor (von 30 % bis 60 %; EU: 65 %) (European Commission 2002, S. 91; Kommission 2002, S. 111f). Die Beschäftigungsquote liegt in den Beitritts-

ländern in der Regel unter dem EU-Durchschnitt von 63,8% (2001): Lediglich in der Tschechischen Republik (65 %) wird dieser Wert erreicht und in Estland (61,1 %) sowie Slowenien (63,6 %) liegt er knapp darunter (EU-Kommission 2002, S. 135). Eine besondere arbeitsmarktpolitische Bedeutung kommt der sogenannten „Schwarzarbeit“ zu, die durch Zweit- und Drittjobs eine stabilisierende Funktion auf die Einkommenssituation der Haushalte ausübt. Der Aufbau marktwirtschaftlicher Verhältnisse ist in starkem Maße durch den Staat und durch ausländische Direktinvestitionen vorangetrieben worden. Beide Akteure haben nicht zur erwünschten Stabilisierung der Arbeitsbeziehungen beigetragen, sondern zu einer Zementierung eines eher betriebszentrierten Regulierungsweges. In den MOE-Ländern bestehen mit Westeuropa gegenwärtig nicht vergleichbare Strukturen wie auch Akteure auf dem Arbeitsmarkt.

Mit der bevorstehenden Osterweiterung der EU ist das Interesse an den Arbeitsbeziehungen in den MOE-Ländern auch in Westeuropa gestiegen. Denn durch die Erweiterung werden die Beitrittsländer noch stärker als in den vergangenen Jahren in den gemeinsamen Markt und perspektivisch in die gemeinsame Währung integriert. Damit würden die Wettbewerbs- und Kooperationsverhältnisse mit den westeuropäischen Ländern auf eine stabilere Basis gestellt. Mittlerweile liegt ein 13-jähriger Transformationsprozess hinter den Akteuren der Arbeitspolitik. Ziel dieses Beitrages ist es, die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen und die Rolle der Tarifpolitik in einer vergleichenden Perspektive darzustellen. Wie organisieren sich die einzelnen Akteure und welchen Einfluss haben sie auf die Tarifpolitik? Gibt es bei aller Divergenz übergreifende Entwicklungsmuster der Arbeitsbeziehungen in den Beitrittsländern? Gibt es einen gemeinsamen Typ von Arbeitsbeziehungen, der die MOE-Länder nach der Transformation deutlich von den in Westeuropa vorhandenen Typen unterscheidet?

Funktion und Zustand der kollektiven Akteure

Das Fehlen leistungsfähiger intermediärer Akteure und die Präferenz für eine schnelle ökonomische Rekonstruktion haben Auswirkungen auf die Handlungsmöglichkeiten der Akteure. Im Vordergrund stand in allen Ländern die primär vom Staat organisierte doppelte Transformation. Der Staat, dessen Einfluss abgebaut und konditioniert werden sollte, blieb auch nach dem Systembruch der Schlüsselakteur der neu zu entwickelnden Arbeitsbeziehungen.

Der Staat

Der autoritäre Staat transformierte sich durch den Systembruch gewissermaßen selbst zum demokratischen Staat, wozu auch gehörte, dass er die Rahmenbedingungen für partiell staatsfreie Arbeitsbeziehungen setzte, um sich selbst in einem überschaubaren Zeitraum zu entlasten. Aufgrund fehlender eigener Erfahrungen und Konzepte wurden deshalb auch ausländische Modelle und Erfahrungen herangezogen, um diese mit den eigenen Strukturen und Akteuren in eine neue Synthese zu bringen. Dabei spielte auch die duale Konzeption des deutschen Modells, die in Ländern wie Ungarn und Slowenien Pate gestanden hat, eine gewisse Rolle. Vermittelt wurden die ausländischen Konzepte und Institutionen durch unabhängige sowie regierungsamtliche Experten, solche der Tarifparteien und der partei- und gewerkschaftsnahen Stiftungen. Zu einem Institutionentransfer wie im ostdeutschen Fall kam es allerdings nicht. Auch die Beitrittskriterien der EU, die den sozialen Dialog und die Übernahme des *aquis communautaire* vorsehen (aber ohne inhaltliche Ausgestaltungsvorgabe), spielten dabei eine formal bedeutende Rolle.

Der allgemeinste Rechtsrahmen für die Arbeitsbeziehungen ist in allen Ländern durch die Verfassung garantiert (Casale 2002). So lässt sich zum einen das Recht auf Koalitionsfreiheit (bspw. Polen) finden, zum anderen aber auch konkret benannte Rechte zur Interessenwahrung von Beschäftigten in Unternehmen sowie das Recht auf Streik (bspw. Slowenien). In fast allen Ländern gibt es heute zudem ein eigenes Arbeitsgesetzbuch sowie spezifische Gesetze für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Mit Ausnahme von Bulgarien, Slowakei, und Ungarn gibt es eine spezifische Gesetzgebung zu den Arbeitsbeziehungen. Da in nahezu allen Ländern pluralistische Gewerkschaftssysteme bestehen, geht es dabei auch um Repräsentationskriterien, mittels derer die Tariffähigkeit oder die

Beteiligung an dreigliedrigen Kommissionen geregelt werden soll. In der Übersicht 1 lässt sich erkennen, dass nur in Slowenien und Ungarn differierende Anforderungen an die betriebliche und nationale Ebene bestehen. Die nationale Ebene spielt in allen MOE-Staaten aufgrund der dreiseitigen Konzertierungsprojekte eine wichtige Rolle. Das Streikrecht ist in allen Ländern verfassungsrechtlich bzw. gesetzlich verankert; in Rumänien besteht zudem ausdrücklich die Möglichkeit, ohne direkte gewerkschaftliche Beteiligung Streiks zu praktizieren, was einem sehr liberalen Arbeitnehmerrecht entspricht. Dagegen ist das Recht auf Aussperrung nur in Estland, Lettland, Slowakei und in der Tschechischen Republik gesetzlich geregelt. Kritisch anzumerken ist jedoch auch, dass sich hinter der schnellen Durchsetzung eines Normengebäudes für die Arbeitsbeziehungen auch ein Legalismus verbirgt, der für die Entfaltung autonomer Beziehungen zwischen den Sozialparteien nicht nur vorteilhaft ist, worauf bspw. der Frankfurter Arbeitsrechtler Manfred Weiss verschiedentlich hingewiesen hat: *„Die Kluft zwischen normativer Ebene und Alltagspraxis ist erheblich. Die Implementierungsdefizite haben viele Gründe. Sie reichen vom Ressentiment gegen arbeitsrechtliche Interventionen über eine ganz geringe Kontrolldichte bis hin zur Ineffizienz der existierenden justiziellen Konfliktlösungssysteme“* (Weiss 2002).

Der Staat tritt nicht nur als rahmensetzender Staat auf, sondern agiert außerdem als Eigentümer und Arbeitgeber. Ferner reguliert er durch direkte substanzielle Eingriffe, wie bspw. Einschränkung oder Verbot von Tarifverhandlungen, was in der Transformationsphase in den meisten Ländern der Fall war, die Arbeitsbeziehungen. Von entscheidender Bedeutung sind bislang die durch den Staat organisierten sozialen Dialoge, mit denen sich der neue „Staat“ in allen MOE-Ländern auch von seinem Vorgänger, dem autoritären Staat, unterscheidet. Der Staat nutzt den sozialen Dialog als Plattform, um seine wirtschafts- und Sozialpolitik zu legitimieren, und seine Gestaltungsmacht abzusichern. Man kann auch von einem asymmetrischen sozialen Dialog sprechen, weil die Ressourcen der anderen Akteure unzureichend sind, um mit dem Staat auf „Augenhöhe“ zu kommunizieren. Der soziale Dialog setzt einerseits gewisse Mindeststandards, andererseits trägt er durch den sozialen Dialog dazu bei, dass die direkten Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern eher gebremst als befördert werden. Im Ergebnis entsteht so ein „illusionärer Korporatismus“ (Ost 2000), der einseitig die Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen ebnet.

Übersicht 1: Das Recht der Arbeitsbeziehungen

Land	Bestätigungsrecht für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände kodifiziert in...			Repräsentationskriterien	Arbeitskampf			
	Verfassung	Arbeitsgesetzbuch	spez. Gewerk-/AGV Geseze		Streikrecht			Aussperrung
					allg.	nur Gewerkschaft	gewählte AN-Vertreter	AG
Bulgarien	x	x		nein; auf nationaler Ebene durch politische Entscheidung für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände	ja	x	x	-
Polen	x	x	x	nein; jedoch für Gewerkschaften bei TV-Abschluss auf multi-employer-Ebene	ja	x	-	-
Rumänien	x			nein; auf nationaler Ebene nach Kriterien durch Regierungsbeschluss: für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände	ja	x	x (AN direkt)	-
Slowakai	x	x	x	nein	ja	x	-	x
Slowenien	x	x		ja; auf allen Ebenen (betriebliche, sektorale, nationale) für Gewerkschaften	ja	x	-	
Tschech. Republik	x	x		nein	ja	x	-	x
Ungarn	x	x		ja; auf allen Ebenen (betriebliche, sektorale, nationale) für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände	ja	x	-	-
Estland	x			nein	ja	x	x	x
Lettland	x	x		ja; Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften	ja	x	x	x
Litauen	x	x		nein	ja	x	-	-

Anmerkungen: Streikrecht für staatlichen Sektor i.d.R. nicht zulässig: Verwaltung, Polizei, Militär, Gesundheit, Gericht.
Quellen: Draus 2001; European Commission 2002, S. 92ff.; Eigene Erhebungen.

Entwicklung und Strukturmuster der Arbeitgeberverbände

Die Gewerkschaften, welche in der alten Zeit sogenannte Transmissionsriemen waren, haben sich nach 1989 reformiert. Zudem haben sich neue Gewerkschaften gegründet. Demgegenüber mussten Arbeitgeberverbände vollkommen neu gegründet werden. Auch wenn in einigen Ländern die staatlichen Wirtschaftskammern nach 1989 als Ausgangspunkt für Verhandlungen mit Staat und Gewerkschaften benutzt werden konnten, so ist dies doch nicht gleichzusetzen mit einer freien Arbeitgeberbewegung. Ob und wie die Unternehmen kollektive Organisationsinteressen auf den Güter-, Arbeits- und Finanzmärkten realisieren, differiert von Land zu Land, von Branche zu Branche und von Zeit zu Zeit. Die gewerkschaftliche Stärke, die Eigentumsverhältnisse, das Alter eines Unternehmens, die Größe des Betriebes, die Branche und/oder schlicht die Rolle und der Druck des Staates, beeinflussen die Organisationsbereitschaft der Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt, wo das Kollektivinteresse der Arbeitgeber gegenwärtig auch in Westeuropa besonders schwer organisierbar ist.

In der Entstehungszeit der Arbeitgeberverbände waren es die Expansion staatlicher und gewerkschaftlicher Aktivitäten, die eine Gründung von „Gegenverbänden“ als Konsequenz nahe gelegt haben. In den Ländern, in denen sich ein dominantes System überbetrieblicher Tarifverträge herausgebildet hat, sind die Organisationsgrade der Arbeitgeberverbände meist höher als die der Gewerkschaften. Dabei gibt es manche Länder und Branchen, in denen die Arbeitsmarktinteressen primär in reinen Arbeitgeberverbänden (Deutschland) vertreten werden und in anderen bestehen sogenannte integrierte Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände (Großbritannien); manchmal treffen wir zudem die Trennung in Interessenverbände der Groß- und Kleinindustrie (Italien) an. Von der spezifischen, historischen Startprogrammierung, welche geprägt war durch expansive Staatlichkeit und zunehmende Gewerkschaftsmacht, zehrten die westeuropäischen Arbeitgeberverbände über ein Jahrhundert. Mit der Erosion und dem Wandel dieser Konstellation beginnt sich auch das Profil der Arbeitgeberverbände zu verändern. Die Entstehung von kollektiven Interessenverbänden der Unternehmen war in den MOE-Staaten mit einer gänzlich anderen Grundkonstellation konfrontiert: Rückzug des

Staates, schwache Gewerkschaften sowie eine günstige Gelegenheitsstruktur für internationale Unternehmen, die ihre Kosten durch Nutzung von vielfältigen Anreizen, vor allem geringer Löhne, zu reduzieren wussten.

Während die einzelnen Unternehmen kein oder nur ein begrenztes Interesse an kollektiver Interessenvertretung auf dem Arbeitsmarkt artikulieren, kommt es in starkem Maße auf den Staat und die Gewerkschaften an, das Organisationsinteresse der Unternehmen zu wecken. In vielen Ländern war es angesichts der Schwäche der Gewerkschaften folgerichtig auch der Staat, der durch die Industrie- und Handelskammern die Initiative ergriff, um Arbeitgeberverbände zu gründen. Denn erst nach ihrer Gründung konnte der formale soziale Dialog als tripartistisches Arrangement in den MOE-Staaten etabliert werden. Deshalb erhielten die Verbände auch umfangreiche staatliche Starthilfen in Form von Gebäuden, Sachmitteln und Personal. Diese staatsnahen Entstehungsbedingungen sollten jedoch nicht folgenlos bleiben, um das Vertrauen der neuen Unternehmer zu entwickeln: Die neuen Unternehmer schreckten nicht selten vor einer Mitgliedschaft zurück, da sie staatliche Einflussnahme auf die Politik der Arbeitgeberverbände befürchteten. Dass sich die Mehrheit der Arbeitgeber den Verbänden entzieht, korrespondiert mit der Idee einer staatsfreien und möglichst individualistisch bis voluntaristisch zu regulierenden Marktwirtschaft.

Vergleichbar der Situation in den meisten westeuropäischen Ländern werden die arbeitsmarktpolitischen Belange auch in den MOE-Ländern meist von sogenannten integrierten Verbänden wahrgenommen. Lediglich in Polen (seit 1991), Lettland (1999) und Rumänien (seit 2000) liegt eine Trennung von Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband vor, die in diesen Ländern sogar auf einer gesetzlichen Basis beruht. Bei fehlender Trennung und konkurrierenden Verbänden können Repräsentativitätsprobleme auftreten, wenn es um Kompetenzen im sozialen Dialog sowie bei Tarifverhandlungen geht. Diese Probleme werden in der Praxis oftmals durch „weiche“ Formen der Anerkennung umgangen, indem der Staat oder die Gewerkschaften einen integrierten Verband als verhandlungsfähig betrachten. (Draus 2001, S. 5f.) In den meisten Ländern sind es auch die Kammern, die insbesondere für die KMU-Betriebe, eine regulierende, teilweise koordinierende und unterstützende Funktion wahrnehmen.

Übersicht 2: Organisationslandschaft der Arbeitgeber in MOE

Land	Zahl der Dachverbände	Arbeitsmarktfunktion		
		Reiner Arbeitgeberverband	Integrierte Verbände: Arbeitgeberverbands- u. Wirtschaftsverbandsfunktion	Kammern (z.T. tariffähig)
Bulgarien	4		ja	ja
Polen	4	ja		ja
Rumänien	8	ja		ja
Slowakei	1		ja	ja
Slowenien	4		ja	ja: Pflichtmitgliedschaft u. tariffähig
Tschech. Republik	2		ja	ja
Ungarn	2		ja	ja
Estland	3		ja	ja
Lettland	1	ja		ja
Litauen	2		ja	ja

Quellen: Draus 2001, S. 3ff.; European Commission 2002, S. 92-96; Eigene Erhebungen in 2004.

Die Organisationsgrade der Arbeitgeberverbände liegen in der Regel unterhalb der westeuropäischen Werte. Laut Schätzungen sind nur ca. 30-40 % der Beschäftigten in verbandsgebundenen Industrieunternehmen beschäftigt. Ausnahmen bilden lediglich Slowenien (Kammern: Zwangsmitgliedschaft) mit einem Organisationsgrad von 60 % und die Slowakei mit ca. 50 % (Carley 2002, S. 7).

Die in den meisten Beitrittsländern bestehende gespaltene Organisationslandschaft bei den Arbeitgebern ist durch die Interessenlagen der Entstehungskonstellation geprägt. Diese lassen sich in drei Typen unterscheiden: Erstens die staatsinduzierten Verbandsgründungen, bei denen um es um die verstaatlichte, privatisierte oder Großindustrie geht, zweitens die Verbände, die aus den Industrie- und Handelskammern erwachsen sind, und drittens solche, die nur gegründet wurden, um im Kontext des sozialen Dialogs Arbeitgeberinteressen vertreten zu können und damit dem EU-Mindeststandard zu entsprechen. Wenn diese drei Typen mehr oder weniger stark im Windschatten des politischen Systems agieren, trifft dieses Organisationsverhalten nicht unbedingt auf die Interessen der privatisierten Industrie, vor allem nicht auf die kleinen und mittleren (Privat-) Firmen. So tragen unterschiedliche Interessen und Gründungskonstellationen, divergierende Mitglie-

dergruppen und Repräsentationsgrade dazu bei, dass auf dem Arbeitsmarkt kaum kooperative Regelungsstrukturen mit verbindlichem Charakter bestehen. Maßgeblich für das schwach entwickelte Regelungsinteresse der Arbeitgeber sind also der Rückzug des Staates und die zunehmende Schwäche der Gewerkschaften. Deshalb vertreten verschiedene Beobachter die Auffassung, das die Gründung von Arbeitgeberverbänden nicht einer realen historischen Notwendigkeit geschuldet ist, sondern „eine rationale Antizipation in Bezug auf künftige Konflikte und Probleme der zu liberalisierenden und zu privatisierenden Wirtschaft“ darstellt (Draus 2001, S. 3).

Die Verbände betätigen sich also nur sehr zurückhaltend auf dem Arbeitsmarkt als Regulationsinstanz. Ihr Hauptaugenmerk gilt dem sozialen Dialog und der regierungsorientierten Lobbypolitik. Im Organisationsaufbau schlägt sich das dahingehend nieder, dass die Dachverbände dominieren und der Aufbau territorial-gegliederter Strukturen nur mühsam vorankommt. Letztlich ist festzustellen, dass die Mehrheit der Arbeitgeber weder längerfristige Planungshorizonte im Sinne eines koordinierten Kapitalismus verfolgt, noch will sie Verpflichtungen eingehen, die potenziell durch eine Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband entstehen könnten. Somit setzen die Ar-

beitgeber primär auf individualistische Regelungs- und Beeinflussungsstrategien.

Die Gewerkschaften

Mit Ausnahme von Solidarnosc gab es bis 1990 keine parteipolitisch unabhängige Gewerkschaft in Mittel- und Osteuropa (Lecher/Platzer 1994). Mit dem Beginn der doppelten Transformation bildeten sich in allen Ländern neue Gewerkschaften heraus. Sie waren in der Regel klein und konnten lediglich in Polen, Ungarn und Bulgarien eine nennenswerte Bedeutung erlangen (Deppe/Tatur 2002). Da die neu gegründeten Gewerkschaften zunächst über kein relevantes Startkapital verfügten, musste als erstes eine organisatorische Basis geschaffen werden, um eine dauerhaftere Existenz zu ermöglichen. Zugleich ging es um die Anerkennung als Verhandlungspartner durch Staat und Arbeitgeber. Die Ausgangslage für die alten Gewerkschaften sah demgegenüber gänzlich anders aus: Sie hatten einen umfangreichen Vermögensbestand, den sie verteidigten. Sie waren auf vielfältige Weise mit dem politischen und ökonomischen System verzahnt und mussten nun auf die von außen herbeigeführten Veränderungen mit eigenen Reformbemühungen reagieren, um sich an die neuen politischen Umweltbedingungen anzupassen.

Mit Ausnahme von Lettland, dort dominiert eine Gewerkschaft monopolartig die Organisationslandschaft, entstanden in allen anderen Ländern bi- oder multipolare Gewerkschaftswelten, die in der Anfangsphase in starkem Maße durch das Cleavage „alt – neu“ geprägt waren. So weisen die Länder Tschechische Republik, Estland, Lettland, die Slowakei und Slowenien vornehmlich einen dominierenden Gewerkschaftsbund und kleinere konkurrierende gewerkschaftliche Vereinigungen unterschiedlicher Größe auf. In den übrigen Ländern existieren mehrere miteinander konkurrierende Vereinigungen von Arbeitnehmervertretungen, die sich (zumindest ursprünglich) hauptsächlich in ihrer politischen Ausrichtung, gelegentlich auch im Hinblick auf die vertretenen Berufsgruppen unterscheiden. (Vgl. Tabelle 1)

Der osteuropäische Gewerkschaftspluralismus besitzt somit viele Gesichter: In einigen Ländern kann daher von einem ideologischen Pluralismus gesprochen werden. So gibt es beispielsweise in Polen, Ungarn, Tschechien, Bulgarien und der Slowakei Gewerkschaften, die sich ausdrücklich auf christliche Werte berufen. Diese spielen aber mit Ausnahme der polnischen Gewerkschaft Solidarnosc keine bedeutende Rolle (Draus 2001, S.8). Am bedeutendsten ist

die Rivalität, die sich über das Cleavage alt-neu, also über das Verhältnis zum alten Regime herstellt. Dieses ist aber selbst in den Ländern des bipolaren-Pluralismus (Polen und Bulgarien) seit Mitte der 90er Jahre merklich im Rückgang, so dass die Kooperation zwischen den konkurrierenden Gewerkschaftsbünden an Bedeutung gewonnen hat. Zwar können wir nicht ignorieren, dass in Litauen vier, in Tschechien und Rumänien jeweils fünf, in Ungarn sechs und in Slowenien sogar acht Dachverbände miteinander konkurrieren, gleichwohl haben sich die quantitativen Verhältnisse mittlerweile in den meisten Ländern wieder zugunsten der alten - reformierten - Gewerkschaften konsolidiert, so dass letztlich nur von einem abgeschwächten Pluralismus gesprochen werden kann. Auf dem Weg vom Monismus zum Pluralismus sind die Gewerkschaftslandschaften auf halber Strecke stecken geblieben. Auffallend ist auch, dass bedeutendere Fusionen auf der Ebene der Dachverbände derzeit nicht absehbar sind; gleichwohl scheint auf der Ebene der Branchenverbände etwas mehr Bewegung zu bestehen.

Im Idealfall haben die Gewerkschaften Interessenvertretungen auf der betrieblichen, der sektoralen und der nationalen Ebene. Da die Organisation von Arbeitnehmern vor 1990 primär auf der betrieblichen Ebene stattfand, besteht dort auch heute noch in vielen Ländern eine direkte, gewerkschaftliche Repräsentanz (Estland, Lettland [üblich], Litauen und Polen). In Tschechien, der Slowakei und Litauen können auf betrieblicher Ebene sowohl Gewerkschaften als auch Betriebsräte aktiv sein. Lediglich in Ungarn, Slowenien und auch in Lettland (seit 2002 möglich) besteht das duale Modell der Interessenvertretung (Kohl 2002, S. 413). Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist während des Transformationsprozesses drastisch zurückgegangen. Es kann von einem durchschnittlichen Organisationsgrad von ca. 20 % (EU-Durchschnitt etwa: 30 %) in den Beitrittsstaaten ausgegangen werden (Carley 2002). Dabei ist zu beachten, dass die Erhebung genauer Daten über die Gewerkschaftsdichte schwierig ist, und dass die Angaben in den meisten Fällen auf Schätzungen beruhen. Des Weiteren sind erhebliche Abweichungen zum Durchschnittsorganisationsgrad aller MOE-Staaten zu berücksichtigen: Während in Bulgarien, Slowenien, der Slowakei und Rumänien nach wie vor Organisationsgrade von näherungsweise 40 % existieren, liegen die Organisationsgrade in Ungarn, Litauen, Polen und Estland schon bei unter 20 % (s. Tabelle 1).

Tabelle 1: Organisationslandschaft der Gewerkschaften

Land	Organisationsgrad (in %)	Zahl der Dachverbände
Bulgarien	<45	3
Polen	15	3 (4)
Rumänien	<60	5
Slowakei	41	1
Slowenien	40	5
Tschech. Republik	30	3
Ungarn	20	6
Estland	15	3
Lettland	30	1
Litauen	15	3

Anmerkungen: Auf Grund fehlender, einheitlicher Quellenlagen sind die Daten des Zeitraumes 1999 - 2002 wiedergegeben. **Quellen:** Carley 2002, S. 2f.; European Commission 2002, S. 92ff.; Lado 2002, S. 3; IG Metall 2003, 9ff.; Eigene Datenerhebung.

Der rapide Rückgang der Mitgliederzahlen bei Gewerkschaften sei insbesondere vor dem Hintergrund der Abkehr von der ehemals obligatorischen Gewerkschaftsmitgliedschaft hin zur freien Wahl der Arbeitnehmer nicht überraschend gewesen, ob sie einer Gewerkschaft ihrer Wahl beitreten wollen (oder nicht), so bereits herausgestellt in dem von der IAO 1997 veröffentlichten Weltarbeitsbericht (World Labour Report).

Die Erwartung, dass mit den umfangreichen Strukturveränderungen der ersten Transformationsphase gleichsam ein Stop des Mitgliederrückgangs eintreten wird, hat sich - wie die Zahlen belegen - nicht bewahrheitet. Statt dessen ist ein weiterer und stetiger und scheinbar kontinuierlich nach unten verlaufender Abwärtstrend festzustellen, dessen Ende auch gegenwärtig noch nicht absehbar ist. Ursächlich für die Schwächung der Gewerkschaften sind neben der „freien“ Mitgliedschaft weitere sieben grundlegende Entwicklungen nach Draus zu nennen (Draus 2000, S10f.):

- **Überforderung der Gewerkschaften in der Transformationsphase:** Einerseits mussten sie im Interesse längerfristiger Interessen die Schaffung freier Märkte unterstützen; andererseits im Sinne ihrer Mitglieder dazu beitragen, dass der Abbau des staatlichen Einflusses auf dem Arbeitsmarkt mög-

lichst langsam verläuft. Diese Spannung zwischen Einfluss- und Mitgliederlogik konnte durch die Gewerkschaften kaum oder gar nicht ausbalanciert werden. Daraus entwickelte sich eine unheilvolle Dialektik von ökonomischer Modernisierung und organisatorischer Marginalisierung.

- **Privatisierung und Strukturwandel der Betrieb:** Die Gewerkschaften sind nach wie vor im öffentlichen Dienst, in Staatsbetrieben sowie in größeren privatisierten Betrieben stark vertreten. Dagegen haben sich im Zuge fortschreitender Privatisierung mit gleichzeitiger Entkernung (Zerschlagung) von Großbetrieben sowie durch die Neugründung von privaten Unternehmen auf der grünen Wiese zunehmend mehr gewerkschaftsfreie Zonen gebildet. In 2001 schwankte der Anteil der Privatsektors am BIP zwischen 65 % (Slowenien) und 90 % (Slowakei); womit ein Durchschnittswert von etwa 75 % in den 10 MOE-Beitrittskandidatenländern (EU-15: 81 %) erreicht wird (Langewiesche/Toth 2002, S. 20).
- **Sektorale Verschiebung:** Neben der Verschiebung von Groß- zu Kleinbetrieben und damit einhergehenden Massenentlassungen ist insbesondere die vom industriellen zum Dienstleistungssektor zu erwähnen, die zu einer rapiden Umweltveränderung geführt hat, auf die die Gewerkschaften bislang keine adäquate Antwort finden konnten.
- **Widerstand der Arbeitgeber:** Dieser bezieht sich nicht nur auf das Desinteresse an Verhandlungen, sondern fallweise auch auf Behinderungen bei der alltäglichen Arbeit und beim Aufbau von betrieblichen Interessenvertretungen.
- **Veränderungen der Lebensführung bei den Arbeitnehmern:** Die Gewerkschaften sehen sich damit konfrontiert, dass sich die Erwartungen an sie geändert haben und bei den Beschäftigten das Vertrauen in die Organisationen nicht stark ist. Viele Arbeitnehmer haben neben einem Beschäftigungsverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt weitere Zweit- oder gar Drittjobs, um ihre Existenz zu sichern. Aus diesem Umstand hat sich eine individualisierte Lebensführung herausgebildet, die einer solidarischen und gewerkschaftlichen Mobilisierungsstrategie entgegensteht. Insbesondere die jüngere Generation scheint wenig Vertrauen in die Gewerkschaften zu setzen.
- **Finanzielle und politische Schwächung der Gewerkschaften:** Der Rückgang der Mitgliederzahlen hat zu erheblichen finanziellen Einbußen und dadurch auch zu einem Rückgang gewerkschaftlicher Präsenz vor Ort und in Verbindung mit dem

Widerstand der Arbeitsgeber zu einem Rückgang des Aktionsniveaus geführt.

- *Konkurrenz zwischen den Gewerkschaften*: Der Tatbestand der Pluralität ist für sich genommen nicht per se ein Nachteil wie einige westeuropäische Gewerkschaftssysteme zeigen. Wenn jedoch die Konkurrenz untereinander so viele Kräfte bindet, dass der Einfluss auf Staat und Arbeitgeber darunter leidet, dann hat dies auch Auswirkungen auf die Attraktivität und die Stärke der Gewerkschaften.

Unzureichende Präsenz, Akzeptanz und Durchsetzungsstärke der Gewerkschaften sowie veränderte Erwartungen an gewerkschaftliches Handeln schlagen sich auch in ihren Strategien nieder. So lässt sich über den Zeitverlauf ein deutlicher Rückgang gewerkschaftlicher Konfliktaktivitäten (Streiks, Kundgebungen und etc.) feststellen. Parallel ist jedoch auch eine Zunahme von kooperativen Aktivitäten der Gewerkschaften festzustellen, um den gewerkschaftlichen Einfluss angebotsorientiert abzusichern.

In der Debatte über die weitere gewerkschaftliche Entwicklung in Mittel- und Osteuropa stehen sich eine pessimistische und eine eher optimistische Haltung gegenüber: Während die Pessimisten in den dargelegten Phänomenen Belege dafür sehen, dass sich in Mittel- und Osteuropa ein besonders zugespitztes Regime eines unkoordinierten Kapitalismus etabliert, verweisen die Optimisten eher auf die Entwicklungsdynamik der Transformation. Erst wenn es zu einer Konsolidierung des ökonomischen und politischen Systems gekommen sei, verbessern sich nach dieser Lesart die Bedingungen für gewerkschaftliches Handeln. Besonders pointiert ist in diesem Zusammenhang die These von Draus: „Die Gewerkschaften in den bewerbenden Ländern durchlaufen die wichtige Phase eines neuen institutionellen und politischen Gleichgewichts. Am Ende des Prozesses wird eine wahrscheinlich geringere, aber politisch authentischere und deshalb wirkungsvollere Gewerkschaftsmacht stehen“ (Draus 2002, S.11).

Seit dem Umbruch 1998/1990 haben sich die Streikaktivitäten deutlich reduziert, jedoch länderspezifisch auf unterschiedlichen Niveaus entwickelt. Eine Betrachtung, die einer phasenorientierten Transformation folgt, kann ein genaueres Bild geben:

1. Eine kontinuierliche Abnahme der Streikaktivität: Rumänien, Bulgarien, Slowakei, Litauen, Lettland; Tschechische Republik
2. In der ersten Phase ein deutlicher Anstieg über die Jahre, in der zweiten Phase stetig abnehmender Verlauf: Polen (rapide Abnahme über die erste Phase hinaus)

3. In beiden Phasen eine stetige Zunahme: Slowenien, Estland

Der deutliche Rückgang der Streiktätigkeit hat viele Ursachen. Am wichtigsten ist wohl fehlende Erfahrung der Beschäftigten und Schwäche der Gewerkschaften, Rückzug des Staates und die langsame, aber voranschreitende Zunahme des staatsunabhängigen Sektors. Die bestreikten Bereiche liegen im Wesentlichen im öffentlichen Sektor. Befürchtet wird zudem, dass durch Streiks der wirtschaftliche Aufholprozess verlangsamt werde und durch Streiks eher undemokratische Kräfte gefördert würden (European Commission 2002, S. 100).

Entwicklungsmuster von Tarifpolitik

Im Zentrum der westeuropäischen Arbeitsbeziehungen stehen Lohnfindung und die Gestaltung der Arbeitsbedingungen. Auf Grund des fehlenden Druckes der Beschäftigten und der unzureichenden oder kaum entwickelten Bereitschaft der Arbeitgeber sich auf verbindliche Vertragsbeziehungen einzulassen, kommt dem Staat in der tariflichen Normensetzung eine weitaus größere Rolle zu als in den meisten westeuropäischen Ländern. Deshalb wird in diesem Kapitel als erstes die Mindestlohnpolitik begutachtet und im Anschluss daran eine erste Bilanz über die bisherigen Ergebnisse der Kollektivvertragspolitik vorgelegt.

Mindestlohn

In allen hier berücksichtigten MOE-Ländern besteht das Institut des Mindestlohnes (Mermet 2002). So führte bereits Ungarn 1988 als erstes Land Mittel- und Osteuropas, gefolgt von Bulgarien und Rumänien (beide 1990), den baltischen Staaten, die Tschechische Republik und die Slowakei (alle 1991) den staatlichen Mindestlohn ein, während Slowenien (1995) und Polen (2003) als Nachzügler bezeichnet werden können. Seine Festsetzung erfolgt in der Regel nicht einseitig und durch einen unilateralen Akt des Staates, sondern durch Konsultationen bzw. „echten“ Verhandlungen (nur in Polen, Slowenien und der Tschechischen Republik) mit den Sozialparteien, die in Abhängigkeit des jeweiligen Entwicklungsstandes der Arbeitsbeziehungen mit unterschiedlichen Verhandlungs-, Empfehlungs- und Anhörungsrechten ausgestattet sind. Die Basis dieser Konsultationen stellen entweder formalisierte dreiseitige Ausschüsse oder informelle Absprachen dar, die

Tabelle 2: Mindestlohn und Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen

Land	Monatlicher Mindestlohn (in Euro/Jan. 2003)	Mindestlohnentwicklung: Ø 2000-2002 (2003/04)	Mindestlohnhöhe zum durchschnittl. Tariflohn (2001)	Allgemeinverbindlichkeit
Bulgarien	56	16,7 %	35	-???
Polen	201	6,55 % (ohne 2002)	38	möglich
Rumänien	73		39	möglich
Slowakei	118	17,6 % (2003: 9,2 %)	41	möglich
Slowenien	451	12,3 %	52	nein: aber dafür 100% Tarifdeckung
Tschech. Republik	199	20,7 %	33	möglich, zunehmende Bedeutung
Ungarn	212	31,7 % (2001: 56,9 %; 2002: 25 %)	40	möglich, aber selten
Estland	138	14,0 % (2004: 14,8 %)	30	möglich
Lettland	116	20 % (nur 2001); (2004: 14,3 %)	36	möglich
Litauen	125	0,35 %	42	-???

Quelle: Draus 2001, S. 12ff.; FES-Jahresbericht 2001; Galgóczi 2002; Mermet 2002, S. 18ff.; Eurostat 2003a, S. 2; Eigene Berechnungen

auf der Grundlage von Gesetzen oder Verträgen abgesichert sind. In der Regel wird der Mindestlohn jährlich festgesetzt („verhandelt“), wobei die wichtigste Kennziffer die Inflationsentwicklung ist (Eurostat 2003a).

In den Jahren 2000-2002 lag der durchschnittliche Anstieg des Mindestlohnes in den zehn Beitrittsländern bei ca. 15 % jährlich (Dabei dürfte es sich um nominale Steigerungen handeln, die durch Inflationsraten gemindert werden, die in der Summe der drei Jahre 2000-2002 von 24,5% in Ungarn zu 7,1% in Lettland reichten;(Anm. d. Red. auf der Basis von Zahlen der UNECE Economic Survey of Europe 2003/2, S.118). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass zwischen den Ländern eine große Bandbreite besteht. Während der Anstieg des Mindestlohnes in Ungarn 2002 bei 25 % gelegen hat, lag er in Lettland nur bei 1 %. Die Höhe des Mindestlohnes ist weder existenzsichernd noch armutsverhindernd, es handelt sich eher um eine zivilisatorische Norm, von der wir jedoch nicht wissen, welche praktische Relevanz sie besitzt. So stellte der Mindestlohn bspw. in Lettland zu Beginn der 90er Jahre eine wichtige Benchmark „nach unten“ insb. für die Löhne in der Privat- sowie staatlichen Wirtschaft und als Basis

staatlicher, sozialer Leistungen dar. Letztere wurden schließlich vom Mindestlohn aufgrund zunehmender ökonomischer Schwierigkeiten abgekoppelt; in der Tarifpolitik besitzt der Mindestlohn heute nur noch im öffentlichen Sektor seine herausragende Stellung als Basis für die Lohnhöhe und Lohnentwicklung. Der lettische Staat beabsichtigt des weiteren zur Armutsvermeidung und im Rahmen eines staatlichen 7-Jahresplanes die schrittweise Anhebung des Mindestlohnes bis 2010 auf 50 Prozent des Durchschnittslohnes (Karnite 2003).

Ein wichtiger Indikator für die Stärke der Gewerkschaften oder das sozialpolitische Engagement eines Staates bietet der Vergleich von Mindest- und tariflichem Durchschnittslohn in den jeweiligen Ländern: Im Durchschnitt aller Kandidatenländer liegt diese Relation bei ca. 40 %. Während Slowenien (54 %), Ungarn (43,5 %) und Litauen (42,6 %) mit ihren Werten ein deutlich höheres Niveau erreicht haben, sind Estland (30 %), Bulgarien, die Tschechische Republik und Lettland am unteren Ende der Skala zu finden. Verglichen mit der in Westeuropa anzutreffenden Bandbreite, die von Spanien (34 %) bis Portugal (57 %) reicht, ist dies bereits ein ähnliches Normenniveau. Gleichwohl ist unklar, ob angesichts

der anderen Strukturen des Arbeitsmarktes diese Norm eine ähnliche Bedeutung hat. Ebenso ist unklar, wie sich der Mindestlohn auf die Lohnbildung durch Tarifvertrag auswirkt (Mermet 2002). Dass diese Skepsis angebracht ist, zeigt sich auch hinsichtlich der Allgemeinverbindlichkeitsregelung, die es in manchen Beitrittsländern gibt, deren Reichweite allerdings sehr begrenzt ist. So fallen in der Slowakei etwa 8-9 % der Beschäftigten unter diese Regelung und in Ungarn nur 0,4 % bis 1,5 % (Behrens/Traxler 2002).

Ergebnisse der Lohnentwicklung

In den Beitrittsländern ist bezogen auf den Zeitverlauf eine beeindruckende Produktivitätszunahme festzustellen, während die Entwicklung der Löhne deutlich dahinter zurück geblieben ist (Galgóczi

2002). In manchen Ländern läuft die Entwicklung der Löhne sogar hinter dem Wachstum des BIP her (s. Tabelle 3). Eine Ausnahme bilden lediglich die drei baltischen Staaten, in denen die Löhne teilweise sogar etwas schneller angestiegen sind als die Produktivität. In Slowenien, der Slowakei, Tschechien und Polen gibt es einen mittleren Abstand. Dagegen ist die Differenz in Ungarn, Rumänien und Bulgarien außerordentlich hoch. In Ungarn ist die Produktivität zwischen 1992 und 2000 um ca. 260 % gestiegen, während die Löhne lediglich um etwa 106 % gestiegen sind. Aus historisch vergleichender Perspektive sollte angemerkt werden, dass auch in Deutschland in den 50er Jahren die Löhne nicht mit der Produktivität schritt halten konnten. Ein weiteres dramatisches Problem besteht in der diskontinuierlichen Lohnentwicklung. So lassen sich rückblickend Phasen finden, in denen es sogar drastische Lohnrückgänge gegeben hat.

Tabelle 3: Ökonomische Konstellation und Lohnfindung

Land	BIP 2001	Pro-Kopf-BIP in KKP ¹⁾	Produktivitätsanstieg: 1992 (=100) zu 2000	Löhne 1992(=100%) zu 2000 (Differenz zum Produktivitätsanstieg)	Tarifvertraglicher Deckungsgrad	Verhandlungsebene ²⁾		
	(in % von 1990)	(EU=100/2002)				Nation	Sektor	Unternehmen
Bulgarien	82	26	145,7	62,3 (83,4)	<40	-	x	xxx
Polen	146	41	212,2	158,0 (54,2)	~30 ³⁾	-	x	xxx
Rumänien	86	27	170,6	85,8 (84,8)	<40	x	xx	xx
Slowakei	106	47	148,7	111,9 (36,8)	<50	-	xxx	x
Slowenien	125	69	170,9	140,0 (30,9)	<100	x	xx	x
Tschech. Republik	103	62	157,4	142,7 (14,7)	~30	-	x	xxx
Ungarn	113	53	259,5	106,3 (153,0)	~45	x	xx	xxx
Estland	99	40	130,6 (1999)	139,7 (+1,7)	15	-	x	xxx
Lettland	76	35	135,2 (1999)	135,1 (0,1) (1999)	<20	x	x	xxx
Litauen	67	39	110,9 (1999)	123,0 (+12,1) (1999)	<15	-	x	xxx

Anmerkungen:

¹⁾ KKP=Kaufkraftparität.

²⁾ x = vorhanden; xx = wichtig; xxx = dominant.

³⁾ Betriebe/Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigte, in privaten KMU nur ca. 5%.

Quelle: Carley 2002, S 5f.; Galgóczi 2002, S. 4ff.; Lado 2002; Mermet 2002; WIIW Database 2002; Eurostat 2002b, S. 7; Eurostat 2003b; Eigene Berechnungen und Zusammenstellung.

Branchentarifverträge bilden die Ausnahme in MOE. Oftmals ist es sogar so, dass es dabei nur um die inhaltliche Übernahme bestehender gesetzlicher Mindestanforderungen geht. Manche Unternehmen verhandeln sogenannte „multi-employer-agreements“, die dann für mehrere Betriebe gelten. Auf der betrieblichen Ebene finden aber nicht nur wesentliche Regelungen der Arbeitsbeziehungen statt, sondern dies ist auch die dominante Ebene der Lohnfindung. Lediglich in der Slowakei und in Slowenien findet eine nennenswerte überbetriebliche Tarifpolitik statt. Auffallend ist auch, dass in diesen Ländern die Differenz zwischen Lohn- und Produktivitätsanstieg nicht so stark ausfällt wie in den Ländern mit einer ausgeprägteren betrieblichen Lohnfindungspolitik.

Das herausragende Beispiel flächentarifvertraglicher Regelungen unter den Beitrittsländern findet sich in Slowenien. Nicht nur unter ökonomischen Gesichtspunkten, sondern auch aus der Perspektive der Kollektivvertragspolitik erscheint Slowenien als das „Schweden des Ostens“. Slowenien verfügt über die höchste ökonomische Leistungskraft, eine geringe Arbeitslosenquote und ist das einzige Land, in dem der Flächentarifvertrag dominiert (Lindstrom/Piroska 2002). Dazu gehören auch die mit Abstand höchsten Ausgaben für Forschung und Entwicklung (1,52 % des BIP im Vgl. zum Durchschnitt der Beitrittsländer: 0,84 %), die höchsten Arbeitskosten je Stunde (8,98 je Stunde zu 4.21 im Schnitt der anderen Beitrittskandidaten), die größte Zahl von Pkws, Mobiltelefonen und Internetanschlüssen (Eurostat 2002a).

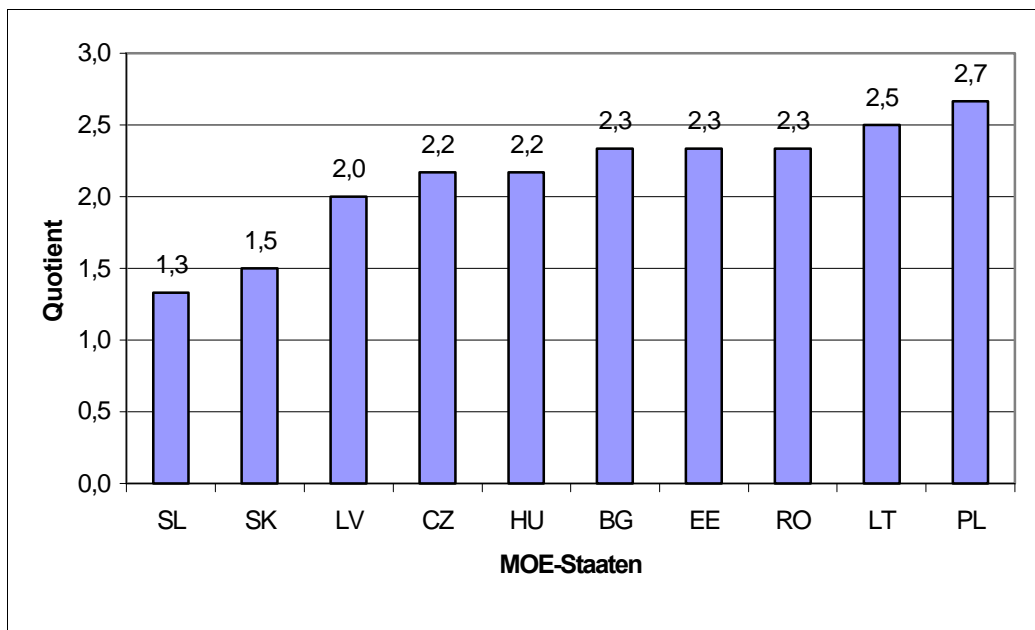
Bei dem Versuch, eine Korrelation zwischen Tarifsystemen und makro-ökonomischen Entwicklungen in den MOE-Staaten herzustellen, muss konstatiert werden, dass ein einheitliches Entwicklungsmuster der Arbeitsbeziehungen nicht auszumachen ist. Auch die Hypothese, dass eine Dominanz der Branchenebene oder der nationalen Ebene, eine Nivellierung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und damit einen hohen Grad an Egalität hervorbringt, konnte nicht verifiziert werden. Denn Ungarn, Bulgarien und Polen, alles Länder mit einer relativ starken Betriebszentrierung, haben ein geringeres Maß an Lohndifferenzierung, gemessen mit dem Gini-Koeffizienten, als bspw. Slowenien, wo eine nahezu hundertprozentige flächentarifvertragliche Deckungsrate besteht (Galgóczi 2002, S.17).

Arbeitsbeziehungen im Vergleich

Aus den vorangegangenen Tabellen/Übersichten (Tabellen 1, 2, 3; Übersicht 2) ergibt sich kein eindeutiger Entwicklungspfad für die MOE-Staaten, der den Tarifsyste men eine erklärende Rolle für die ökonomische Entwicklung einräumt. Im Folgenden wird aber trotzdem versucht, eine annähernde Rankingliste zu bilden, die auf die Kohärenz der Arbeitsbeziehungen zielt. Verglichen wurden Parameter, die annäherungsweise gut entwickelte Arbeitsbeziehungen im Sinne sozialer Integrations- und Ökonomischer Leistungskraft beschreiben und folglich ebenfalls die erheblichen Unterschiede in der Entwicklung der Beschäftigungssituation den unterschiedlichen Arbeitsmarkterfolg der einzelnen MOE-Staaten widerspiegeln können. Auch wenn man weiß, dass ein solches Unterfangen immer mit vielen Widersprüchen konfrontiert ist, kann es die heuristische Funktion haben, die Suche nach den „bedeutenden“ Faktoren für gute Arbeitsbeziehungen zu fokussieren. Folgende Parameter werden herangezogen: Verhandlungsebene, tariflicher Deckungsgrad, gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Mindestlohn, Lohn-Produktivitäts-Differenz und Wirtschaftskraft (KKP). Deutlich wird, dass nicht nur Parameter der Arbeitsbeziehungen in der Methodik des Rankings Berücksichtigung finden, sondern auch rein konjunkturelle Faktoren, die diese mehr oder minder beeinflussen. Für jedes Kriterium gibt es eine Einzelbewertung, wobei das Land mit dem besten Wert die geringste Punktzahl erhält. Alle Parameter zusammengenommen ergibt sich für 2001 eine Rangliste (Abb. 1).

Das Ergebnis der Rangliste verdeutlicht die erheblichen Unterschiede in den Entwicklungsständen und in der Bewältigung der Herausforderungen, die die Etablierung von Arbeitsbeziehungen in den MOE-Staaten hervorrufen. Nur die MOE-Staaten, die über ein annähernd ausgewogenes Verhandlungssystem (hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Orientierung an überbetrieblichen Verhandlungsebenen, geringe Lohn-Produktivitäts-Differenz und hohe tarifliche Deckung) verfügen, weisen auch am ehesten eine wirtschaftliche Entwicklung auf, die sich dem EU-Durchschnitt annähert. Spitzenreiter unter den Beitrittsländern ist Slowenien, das als „Schweden des Ostens“ am ehesten in der Lage ist, wirtschaftliche Leistungskraft und soziale Integrationsfähigkeit durch die Beteiligung der Tarifparteien zu verbinden. Dagegen ist in Polen in den letzten Jahren nicht nur das Wachstum besonders schlecht ausgefallen, sondern auch die Arbeitsbeziehungen sind schwach entwickelt.

Abb. 1: Rangliste der Güte der Arbeitsbeziehungen



Anm.: Bezugsdaten Tabelle 2/3/5 für 2001

Zu einem ähnlichen Ergebnis (Übereinstimmung der Rankings in den Positionen von Slowenien und Polen sowie die Positionen von Ungarn und der Tschech. Republik im Mittelfeld) kommt das „*Internationale Beschäftigungs-Ranking 2004*“, welches die unterschiedlichen Arbeitsmarkterfolge in den MOE-Staaten anhand von institutionellen Wirkungsgrößen wie Rechtsstaatlichkeit (Korruption und Schutz von Eigentumsrechten) und Geldwertstabilität sowie der Zielgrößen Erwerbstätigenwachstum und Arbeitslosenquote misst. (Hafemann/van Suntum 2004, S. 13-34) Während die Handlungsempfehlung des Rankings zur Güte der Arbeitsbeziehungen die Ausgewogenheit des Verhandlungssystems (mit Dominanz auf der überbetrieblichen Ebene) in den Vordergrund stellt, benennt das Beschäftigungs-Ranking seinerseits die notwendige Verbesserung der Rahmenbedingungen in den Bereichen des Rechtssystems, der Verwaltung und der Geldpolitik. Beide Rankings zusammengenommen existieren in allen diesen Bereichen noch immer deutliche und entscheidende Standortdefizite in MOE, sowohl gegenüber den EU-Ländern als auch untereinander. Hier dürfte auch die Erklärung dafür liegen, warum nach 14 Jahren Transformation und trotz erheblichen Anstrengungen kein einheitliches Bild in den Arbeitsbeziehungen und in der wirtschaftlichen Dynamik in den MOE-Staaten

sich entwickelt hat, sondern spezifische, pfadabhängige Entwicklungen sowie nur eine sehr geringe Annäherungen an Westeuropa die Gesamtlandschaft der industriellen Beziehungen und seiner Akteure prägen.

Resümee

1. Grundtendenz der Arbeitsbeziehungen: Auch 14 Jahre nach dem Systembruch kann noch keineswegs von konsolidierten, in sich kohärenten Systemen der Arbeitsbeziehungen gesprochen werden. Wir haben es vielmehr mit einer Vielzahl unterschiedlicher Strukturen zu tun, die nach wie vor schnellen Veränderungen unterworfen sind. Wobei es die „alten“ Akteure Staat und reformierte Staatsgewerkschaften einfacher haben als die neu etablierten Organisationen, die sich als große Schwachstellen für die Stabilität der Arbeitsbeziehungen erwiesen haben. Die verbandsabstinenten Arbeitgeber der Privatindustrie und solche Gewerkschaften, die sich nach 1989 als Ausläufer der Oppositionsbewegungen gründeten, haben sich nicht zu dominanten Akteuren des postkommunistischen Zeitalters entwickelt. Nach einer vergleichsweise kurzen Inkubationszeit gelang es

- vielmehr den alten Staatsgewerkschaften sich so an die neuen Verhältnisse anzupassen, dass sie auf der Basis eines reduzierten materiellen Erbes in der Lage sind, zumindest im Gewerkschaftslager dominant zu sein (Ausnahme: Polen).
2. Die Gewerkschaften konnten die widersprüchlichen Anforderungen, die sich in der Transformationsphase aus der Mitglieder- und der Einflusslogik ergaben, nur unzureichend ausbalancieren. Letztlich haben sie weder nennenswerten Einfluss auf den Umbau der Staats- in die Privatwirtschaft nehmen, noch aus der Sicht der Mitglieder eine wirklich effiziente Interessenvertretungspolitik betreiben können. Die äußeren Verhältnisse des Umbruchs waren vermutlich zu stark und in ihrem Wandel zu schnell, um sich ohne nachhaltige staatliche Unterstützung als einflussreicher Akteur behaupten bzw. entwickeln zu können. Zudem gab es vielfältige Rollenfindungsprobleme, die auch mit der Gewerkschaftskonkurrenz zusammenhängen. So gelang es den Gewerkschaften nicht, sich auf die neuen Verhältnisse in der privatisierten, kleinbetrieblichen und stärker dienstleistungsorientierten Wirtschaft einzustellen.
 3. Dass es kein System gesellschaftlicher Selbstregulierung im Sinne der Tarifautonomie gibt, dafür sind die nicht vorhandenen oder kaum handlungsfähigen Arbeitgeberverbände verantwortlich. Die meisten Organisationen der Arbeitgeber sind politische Lobbyorganisationen. Ihnen ist es gelungen, die Anforderungen der Einfluss- und Mitgliederlogik zu bearbeiten, ohne sich dabei in fundamentale Widersprüche zu verwickeln. Im tripartistischen Dialog wirken sie darauf hin, dass ihre Interessen an einer möglichst wenig regulierten Wirtschaft gewahrt bleiben. Angesichts der Hegemonie individualisierender Leitmodelle, die eine wenig koordinierte Marktökonomie präferieren, ist es möglich, sich einerseits an tripartistischen Dialogen zu beteiligen und sich andererseits bipartistischen Verhandlungen mit den Gewerkschaften zu versagen.
 4. Der Staat ist Träger der Entstaatlichung und zugleich das Nadelöhr, um die Kompatibilität mit den von der EU geforderten Normen für den Beitritt herzustellen. Dazu gehört auch, dass die Regierungen eine quantitativ beachtliche Fülle von Gesetzen verabschieden, und so den Anschein zu erwecken, als bewege man sich voll und ganz im Korridor des „sozialen Europa“. Dieser Legalismus, manche sprechen auch von einem „Gesetzesfetischismus“ (Weiss 2002), gleicht potemkinschen Dörfern und lenkt von der Realität mehr ab, als sie zu regulieren. Vermutlich leistet auch der staatlich inszenierte Scheinkorporatismus keinen Beitrag dazu, dass direkte Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auf sektoraler Ebene voran kommen.
 5. Der Deckungsgrad durch Flächentarifverträge ist in den MOE-Staaten gegenwärtig sehr gering. Es gibt sogar deutliche Hinweise darauf, dass ihre Bedeutung noch weiter sinkt. Tarifverträge, um konkrete Inhalte wie Lohn, Arbeitsbedingungen, Arbeitszeit zu regulieren, werden in allen MOE-Staaten im Wesentlichen auf der Unternehmens-ebene abgeschlossen. Des Weiteren gibt es eine Tendenz, überhaupt keine Tarifverträge abzuschließen und die Arbeitsbedingungen unter die faktischen Mindeststandards im jeweiligen MOE-Land zu drücken. Ausnahmen von diesem Trend lassen sich immer wieder finden: Beispielsweise schließen sich ausländische Arbeitgeber zu eigenen Verbänden zusammen, um gemeinsame Standards zu etablieren. Unter tarifvertraglichen Gesichtspunkten ist die Entwicklung in Slowenien, mit der starken Konzentration auf die nationale Ebene und der nahezu 100%igen Tarifbindung eine Ausnahme, die ohne die gesetzliche Verpflichtung kaum verstehbar ist und mit ihrem Wegfall vermutlich auch erodieren wird. Zwischen der Lohn- und der Produktivitätsentwicklung besteht mit Ausnahme der baltischen Länder in allen anderen MOE-Staaten eine große Kluft.
 6. In Abhängigkeit von der wirtschaftlich-gesellschaftlichen Ausgangslage und den bis heute realisierten Transformationsleistungen sowie dem weiteren Einfluss ausländischer Investoren und Akteure ist jedoch nach wie vor offen, ob und in welche Richtung sich die Arbeitsbeziehungen bei den MOE-Ländern entwickeln werden. Allgemein kann davon ausgegangen werden, dass sie in den MOE-Staaten noch keine eindeutigen Strukturmuster aufweisen, die sich im Sinne eines eigenständigen Typs neben dem angelsächsischen, dem kontinentaleuropäischen, dem romanischen und nordischen einordnen lassen. Wir können einzelne Ländergruppen nach Herkunft und ökonomischer Potenz unterscheiden. Es zeigen sich trotz aller Konsolidierungsetappen transformationsspezifische Besonderheiten. Hinsichtlich der Regelungsebene dominiert die Mikrodimension. Trotzdem kann man dies nicht als hinreichenden Beleg dafür heranziehen, dass es sich in den MOE-Ländern um dezentralisierte Systeme des angelsächsischen Typs handelt. Vielleicht sollte man von einem schwach regulierten System in-

dustrieller Beziehungen sprechen, das defekte und funktionierende Strukturen kennt, dessen Entwicklung aber durchaus offen ist. Angesichts der schnellen Veränderungsfähigkeiten, die den politischen Systemen eigen sind und der ebenfalls nicht definitiv festgeschriebenen Interessenlagen der größeren Unternehmen ist es nicht gänzlich auszuschließen, dass im Zuge einer weiteren ökonomischen Konsolidierung, die im Kontext des EU-Beitritts kommen kann, auch die Arbeitsbeziehungen eine stärkere Bedeutung erhalten werden für die Regulierung des Wettbewerbs und der Arbeitsbedingungen. Jedenfalls bestehen derzeit rechtliche Rahmenbedingungen, die durchaus offen sind für eine soziale Demokratie. Das große Manko sind die schwachen Gewerkschaften und die nicht oder nur unzureichend funktionsfähigen Arbeitgeberverbände. Gleichwohl kann zum jetzigen Zeitpunkt keineswegs definitiv vom Weg in einen unkoordinierten Kapitalismus gesprochen werden. In vielem gleicht die unvollkommene Struktur der Arbeitsbeziehungen in den MOE-Ländern der Situation der Europäischen Union selbst, die in ihrem Bemühen eine eigene soziale Regelungsdimension aufzubauen, ähnliche Defizite aufweist.

Literatur

- Behrens, M./Traxler, F.** (2002): Comparative Study on Collective Bargaining Coverage and Extension Procedures (unveröffentlichtes Manuskript).
- Belke, A./Hebler, M.** (2002): EU-Osterweiterung, Euro und Arbeitsmärkte, München/Wien.
- Carley, M. (2002):** Industrial Relations in the EU Member States and Candidate Countries, in: EIROnline <http://www.eiro.eurofound.ie/2002/07/feature/tn0207104f.html>
- Casale, G. (2002):** Tarifverhandlungen und das Recht in Zentral- und Osteuropa: Jüngste Trends und Themen, in: Labour Law Congress 2002 (Stockholm 4-6.9.2002), Stockholm, S. 49-102.
- Deppe, R./Tatur, M** (2002): Rekonstitution und Marginalisierung. Transformationsprozesse und Gewerkschaften in Polen und Ungarn, Frankfurt/New York.
- Deppe, R./Schroeder, W.** (2002): Doppelte Transformation und Gewerkschaften in Polen, Ungarn und Ostdeutschland, in: WSI Mitteilungen 11, S. 663-669.
- Draus, F.** (2001): Der soziale Dialog in den EU-Bewerberländern (unveröffentlichtes Manuskript).
- Ebbinghaus, B./Visser J.** (1998): Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im westeuropäischen Vergleich, in: Hradil/Immerfall (Hrsg.): Die Westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Opladen.
- European Commission** (2002): Industrial Relations in Europe 2002, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2002): Beschäftigung in Europa 2002, Brüssel.
- Eurostat** (2002a): Wichtige Strukturdaten über die zehn Beitretenden Länder, Pressemitteilung 143/2002 (5.12.2002), Brüssel.
- Eurostat** (2002b): Das BIP der Beitrittsländer – 2001, Thema 2 – 41/2002, Brüssel.
- Eurostat** (2003a): Mindestlöhne: EU-Mitgliedstaaten und Kandidatenländer, Januar 2003, Thema 3-10/2003, Brüssel.
- Eurostat** (2003b): Pro-Kopf-BIP der Beitretenden Länder im Jahr 2002 47% des EU-Durchschnitts, Pressemitteilung 8. Dezember 2003, Brüssel.
- Hafemann, Klaus/van Suntum, Ulrich** (2004): Beschäftigungspolitik in Osteuropa. Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, Kap. 2, S. 13-34.
- IG Metall** (2003): Gewerkschaften und betriebliche Interessenvertretung in den neuen EU-Ländern, Frankfurt.
- Lado, M.** (2002): Industrial Relations in the Candidate Countries, in: EIROnline <http://www.eiro.eurofound.ie/2002/07/feature/TN0207102F.html>
- Lindstrom, N./Piroška D.** (2002): Slowenischer Weg? Die Politik der „Europäisierung“ in Europas südöstlicher Peripherie, in: Prokla 128, S. 421-441.
- Karnite, Raita** (2003): Government plans to double minimum wage, in: EIROnline (<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2003/07/inbrief/lv0307101n.html>), am 2. März 2004.
- Kohl H.** (2002): Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa: Betriebsräte als neue Form der Interessenvertretung? In: WSI-Mitteilungen 7/, S. 410- 415.
- Lecher W./Platzer H.W.** (Hrsg.) (1994): Europäische Union – Europäische Arbeitsbeziehungen? Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen, Köln.
- Mermert, E.** (2002): Wage Formation in Candidate Countries (ETUC Seminar on wage formation in Candidate Countries, Gdansk, 26/27.04.2002), <http://www.etuc.org/etui/CBeurope/euractiv/wagespart2.pdf>
- Ost, D.** (2000): Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities, in: Politics & Society 4, S. 503-530.
- Schroeder, W.** (2000): Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand. Zur Entwicklung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland, Wiesbaden.
- Weiss, M.** (2002): Die soziale Dimension, in: Langewiesche R./Toth, A.(Hrsg.), Die Einheit Europas. Zur politischen, wirtschaftlichen und sozialen Dimension der EU-Erweiterung, Münster.
- Wessels, B.** (1994): Von staatlicher Überorganisation zu freiwilliger Organisation? Gewerkschaften und assoziatives Verhalten in postkommunistischen Gesellschaften, in: Streeck, W., Staat und Verbände, Opladen.
- WIIW Database (2002):** Basic Macroeconomic Indicators 2001, Wien.

Wolfgang Schroeder

Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa: Weder wilder Osten noch europäisches Sozialmodell

Eine vergleichende Analyse der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in einer Perspektive der 10 MOE-Länder lässt auch nach 13 Jahren Transformationsprozess keinen einheitlichen, eigenständigen Typus der Arbeitsbeziehungen erkennen, die sich im Sinne eines eigenständigen Typs neben dem angelsächsischen, dem kontinentaleuropäischen, dem romanischen und nordischen einordnen lassen. Trotz der Dominanz der Mikrodimension „Betrieb“ kann man dies nicht als hinreichenden Beleg dafür heranziehen, dass es sich in den MOE-Ländern um dezentralisierte Systeme des angelsächsischen Typs handelt. Vielleicht sollte man von einem schwach regulierten System industrieller Beziehungen sprechen, das defekte und funktionierende Strukturen kennt, dessen Entwicklung aber durchaus offen ist. Der Staat ist weiterhin Träger der Entstaatlichung und zugleich das Nadelöhr, um die Kompatibilität mit den von der EU geforderten Normen für den Beitritt zum 1. Mai 2004 herzustellen. Durch Gesetzgebung, sozialen Dialog und den Mindestlohn ist er der scheinbar (ge)wichtigste Akteur in den Arbeitsbeziehungen. Die Gewerkschaften konnten die widersprüchlichen Anforderungen, die sich in der Transformationsphase aus der Mitglieder- und der Einflusslogik ergaben, nur unzureichend ausbalancieren. Letztlich haben sie weder nennenswerten Einfluss auf den Umbau der Staats- in die Privatwirtschaft nehmen, noch aus der Sicht der Mitglieder eine wirklich effiziente Interessenvertretungspolitik betreiben können. Dass es kein System gesellschaftlicher Selbstregulierung im Sinne der (deutschen) Tarifautonomie gibt, dafür sind die nicht vorhandenen oder kaum handlungsfähigen Arbeitgeberverbände verantwortlich. Die meisten Organisationen der Arbeitgeber sind politische Lobbyorganisationen bzw. „integrierte“ Verbände. Schwache Gewerkschaften und Unternehmen, die kein Interesse an Tarifverhandlungen haben, tragen dazu bei, dass überbetriebliche Flächentarifverträge die Ausnahme sind. Dominant ist die betriebliche Verhandlungsebene bei vorfindbarer Tendenz, überhaupt keine Tarifverträge abzuschließen und die Arbeitsbedingungen unter die faktischen Mindeststandards zu drücken.