

At the level of enterprises trade unions no longer deal with the distribution of social benefits, and goods although they do have an influence on the way in which obligatory social funds are allocated. They seem to be concentrating their attention on negotiating and supervising the implementation of collective agreements. They also seem to have a significant influence on transformation processes in state-owned enterprises, stressing for the "social plan". Unfortunately, small and medium-sized private enterprises do not generally have trade unions. The image of trade unions as a troublesome partner is increasingly strong among managers and liberal politicians and economists.

The cursory and brief revision of social policy above reveals a variability of situations in different segments of the social life (e.g. in particular sectors of the economy or in the field of the social policy). It is to be stressed also the fact that the Polish institutional reforms are being introduced in an unstable and insecure environment and in conditions of insignificant financial resources. Hence the social resistance, hence the impression (if only an impression) of a disorder and chaos. Thus, the question mark in the title should be maintained. The tendencies are not always clear. Nevertheless, I tend to be an optimist - during ten years since the Round Table Debates we have achieved so much, although still too little.

Veränderungen der Kollektivvereinbarungen in russischen Betrieben: Arbeitsentgelt, Sozialleistungen, Beschäftigung, Arbeitsschutz

IRINA KOZINA (WISSENSCHAFTLICHE MITARBEITERIN DER PÄDAGOGISCHEN HOCHSCHULE SAMARA, DIREKTORIN DER ABTEILUNG SAMARA DES INSTITUTS FÜR KOMPARATIVE FORSCHUNG ZU ARBEITSBEZIEHUNGEN)

Im folgenden Aufsatz wird eine vergleichende Analyse von normativen Dokumenten und Kollektivverträgen in Hinblick auf Fragen des Arbeitsentgelts vorgenommen. Untersucht werden die grundlegenden Probleme der Bezahlung der Arbeit: Lohnsystem und -struktur, wobei dem Verhältnis von Tariflohn und anderen Lohnbestandteilen in der Lohnstruktur besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Hervorgehoben werden auch Fragen, die die Art und den Zeitpunkt der Lohnzahlungen betreffen. Der Inhaltsanalyse unterzogen werden weiter die Abschnitte der Kollektivverträge, die die betrieblichen Sozialleistungen festlegen. Untersucht werden verschiedene Leistungsformen und die Ursachen für Leistungskürzungen. Betrachtet werden ferner einige Besonderheiten bei Fragen der Beschäftigung und des Arbeitsschutzes, die in Kollektivverträge Eingang finden. Die inhaltlichen Veränderungen, die sich in diesen Kapiteln der Kollektivverträge in den letzten Jahren vollzogen haben, werden herausgearbeitet. Dabei werden u.a. Fragen nach den Gründen für die inhaltliche Änderung der Verträge, nach der Bedeutung dieser oder jener Vertragsbestimmung für die Beschäftigten eines Betriebs, und nach den Problemlösungen, die sich nach die Einfügung dieser oder jener Bestimmung in den Vertrag herausgebildet haben, gestellt.

Die vorliegende Analyse der kollektivvertraglichen Regelung der Arbeitsverhältnisse stützt auf Untersuchungen in zehn Industriebetriebe der Chemie-, Metall- und Holzverarbeitungsbranche aus dem Moskauer Gebiet, Samara und Perm.

Ein unbestrittenes Verdienst der Gewerkschaften ist die Erhaltung und Weiterentwicklung der Kollektivverträge auf der Betriebsebene. Daneben streben die Betriebsgewerkschaften, genauso wie die Arbeitgeber, unter den gegebenen Bedingungen der tiefen sozialökonomischen Krise, die Aufrechterhaltung des garantierten, durch die finanziellen Mög-

lichkeiten des Betriebs abgesicherten Minimums an.

Fragen des Arbeitsentgelts in den Betriebskollektivvereinbarungen

Rußland gehört zu den Ländern, in denen es recht detaillierte gültige Normen für sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen auf der Mikroebene, d.h. für Betriebskollektivvereinbarungen, gibt. Die Rechtsgrundlage für die Einführung normativer Bestimmungen zum Arbeitsentgelt in den Kollektivvertrag besteht im Arbeitsgesetzbuch der Russischen Föderation (RF), dem Gesetz der RF „Über Gewerkschaften, ihre Rechte und ihre Betätigungsgarantien“, und dem Gesetz der RF „Über Kollektivverträge und -vereinbarungen“. Laut Art. 80 des Arbeitsgesetzbuchs werden „die Art und das System der Lohnzahlung, die Höhe der Tarifsätze [...] sowie deren Größenverhältnisse zwischen den verschiedenen Personalgruppen des Betriebs [...] selbständig festgelegt und in Kollektivverträgen oder anderen lokalen Rechtsakten verankert“. Eine ähnliche Bestimmung gibt es auch in dem Gesetz „Über Kollektivverträge und -vereinbarungen“.

Die Erweiterung der Selbständigkeit der Betriebe in Tariffragen in den letzten Jahren hat dazu geführt, daß in die Kollektivverträge, in der Regel, eine Bestimmung über die Selbständigkeit des Unternehmens bei der Festsetzung von Höhe, Form, und System des Arbeitsentgelts der Beschäftigten aufgenommen wird. Die Gewerkschaftsorgane empfehlen ihren Mitgliedsorganisationen, die Arbeitslöhne entsprechend den Arbeitnehmergruppen anzulegen. Damit stoßen sie jedoch auf Widerstand - sowohl bei den Vertretern der Unternehmensleitungen als auch bei den Gewerkschaftsführern, die darin eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Betriebs sehen. Betrachtet man die Arbeit der Schlichtungskommission, die zur Erörterung der Kollektivverträge eingesetzt wird, und die Vertragstexte selbst, treten die wichtigsten Probleme im Kapitel „Arbeitsentgelt“ deutlich hervor: 1.) der Rückgang des Tarifanteils in der Lohnstruktur; 2.) Verstöße gegen den Zeitpunkt der Lohnzahlungen; 3.) die Diskrepanz zwischen dem Existenzminimum und dem garantierten Mindesteinkommen.

Die Festsetzung der Tarifsätze spielt eine wichtige Rolle bei der Garantie des Arbeitsentgelts. Die Untersuchung zeigt, daß der Anteil des Tariflohns an der Lohnstruktur in den letzten Jahren stark zurückgegangen ist und nur noch bei 15-30% liegt. Die Hauptursache dafür besteht in dem Bestreben der Arbeitgeber, „von den Steuern wegzukommen“ zu

sehen. Zum Vergleich: In den entwickelten Industrieländern beträgt der Grundlohn 50 bis 80%. Die Befragten haben angegeben, daß die strittigste Frage beim Abschluß neuer Kollektivverträge die Frage nach der Erhöhung des garantierten Grundlohns geworden ist. In der Annahme, daß die Höhe der Prämien und Zulagen nach und nach zurückgehen und die Arbeitslöhne infolgedessen abnehmen werden, haben die Betriebsgewerkschaftskomitees versucht, gemeinsam die Erhöhung des Tarifanteils zu erreichen: „...die nicht festgelegten Variablen hängen von der finanziellen Lage des Betriebs, vom Direktor ab, die Eigentümer berufen sich immer auf die schlechte Finanzlage, weigern sich, mehr zu zahlen, und wir können dann nichts mehr machen“.

Für die Forderung nach der Erhöhung des Tariflohns wurden folgende Gründe angeführt: 1.) die Veränderungen bei der Krankenstatistik: „die Krankenscheine haben im Vergleich zum Vorjahr um ein Drittel abgenommen... die Leute sind krank, doch sie lassen sich nicht krank schreiben, weil sie dann zu große Einkommenseinbußen erleiden“. 2.) die Bezahlung von unverschuldetem Arbeitsausfall (2/3 des Tariflohns): „je niedriger der Tarif ist, desto weniger erhält ein Arbeitnehmer, unabhängig davon, wie hoch das Arbeitsentgelt ist“. Allerdings ist es niemandem gelungen, Mechanismen zur Einwirkung auf die Arbeitgeber zu finden, die ihrerseits als Gegenargument anführen: „die jetzige Lohnstruktur ist flexibler, sie erlaubt es, die produktivsten Bereiche anzuspornen“. Die Verhandlungen über die Erhöhung der Tarifsätze führen in eine Sackgasse oder zum offenen Streit zwischen dem Generaldirektor und dem Gewerkschaftskomitee. Die Situation, daß es dem Gewerkschaftskomitee nicht gelingt, eine Erhöhung des Tarifanteils in der Lohnstruktur durchzusetzen, ist für alle untersuchten Fälle charakteristisch.

Zeitpunkt und Turnus der Lohnzahlungen

In den meisten Betrieben wird der Arbeitslohn einmal monatlich ausgezahlt. Die Gewerkschaftsführer wissen zwar, daß darin ein Widerspruch zum Arbeitsgesetzbuch besteht, doch sie sehen dies mit Gelassenheit. Als Begründung führen die Arbeitgeber „steuerliche Probleme“ an („bevor die Löhne ausgezahlt werden, müssen erst die Steuern in alle Fonds gezahlt werden, was mit großen Schwierigkeiten verbunden ist...“) und das Argument, daß es überall so gemacht wird („die Stadtverwaltung bekommt auch nur einmal im Monat Geld...“). Der Unternehmensleitung gelingt es meist, auf der Belegschaftsversammlung die

Beschäftigten davon zu überzeugen, und diese stimmen dann selbst für die Verletzung ihrer Rechte. In Fällen, in denen im Kollektivvertrag die Rechtsnorm, nach der „das Arbeitsentgelt zwei Mal im Monat auszuzahlen ist“, formal eingehalten wird, zeigt sich die Tendenz, sich vor dem möglichen Fehlen von Finanzmitteln auf dem Verrechnungkonto abzusichern. Dann wird im Kollektivvertrag die Ergänzung eingefügt, daß „in Ausnahmefällen nach Absprache mit dem Gewerkschaftskomitee die Veränderung des Zeitpunkts und des Turnus der Lohnzahlungen zulässig ist.“

Ein anderes Problem sind die Verspätungen bei den Lohnzahlungen. Die Mehrzahl der Industriebetriebe ist davon betroffen. Die Gewerkschaftskomitees bemühen sich zwar um die Lösung dieses Problems, doch in der Regel ohne Erfolg. Eine Variante zur Lösung der Frage der pünktlichen Lohnzahlung ist es, den Eigentümer zu bitten, einen Teil des Lohns in Form von Waren und Produkten zu begleichen. Diese Problemlösung verursacht verschiedene Kosten - sei es, daß die Waren zu überhöhten Preisen geliefert werden, sei es in nicht ausreichender Menge. Dies bringt den Gewerkschaftskomitees als Initiatoren dieser Aktionen einen schlechten Ruf ein. In einem anderen Fall wurde vorgeschlagen, „auf Wunsch des Arbeitnehmers monatlich eine Vorschußzahlung in Höhe von 84 Rubeln in Form von Verpflegungsbons zu leisten“. Am konstruktivsten ist die Methode, die Löhne gerichtlich einzuklagen (auf dem Weg einer Kollektivklage gegen die Unternehmensleitung). Daß die Gewerkschaftsorganisation zur Methode der Gerichtsklage übergegangen ist, war durch die finanziellen und juristischen Arbeitsbedingungen des Betriebs bedingt, dadurch, daß es nicht möglich war, die Mittel zur Auszahlung der Löhne von den Betriebskonten abzuheben. Die erste Klage ist im November 1996 eingereicht worden. Seitdem erhebt das Gewerkschaftskomitee jeden Monat neu Klage und zahlt den Arbeitnehmern die Löhne aus.

Um die Vereinbarungen über die Frage des Arbeitsentgelts insgesamt beurteilen zu können, müssen noch einige andere wichtige Punkte in Betracht gezogen werden. Vor allem fehlen in den Kollektivverträgen genau ausgearbeitete Lohnsysteme. Die Artikel sind allgemein und häufig deklarativ gehalten. Obwohl die Partner der Betriebskollektivverträge die Vereinbarungen der höheren Ebenen wegen deren Allgemeinheit und Unverbindlichkeit sehr kritisch bewerten, haben sie diese Charakteristika in ihren eigenen Verträgen nicht vermieden. Die Gesetzgebung der RF gewährt den Gewerkschaften bei der Ausar-

beitung einzelner Artikel und Bestimmungen der Kollektivverträge Selbständigkeit. Die Gewerkschaftsseite nutzt diese Möglichkeit jedoch praktisch nicht - es gibt nur sehr wenige eigene Entwürfe. Ein Element, das die Arbeitgeber zur rechtzeitigen Lohnzahlung animiert, sollte ein Passus über die Verantwortlichkeit des Arbeitgebers für Verstöße gegen den Lohnzahlungszeitpunkt sein. In diesem Passus wäre unbedingt die Verantwortlichkeit der Unternehmensleitung - in Abhängigkeit von der Höhe und den Fristen der unterlassenen Lohnzahlungen - zu verankern. Bisher gibt es so etwas in keinem einzigen Kollektivvertrag.

Soziale Vergünstigungen und Garantien für die Arbeitnehmer

Soziale Garantien für die Beschäftigten von Industriebetrieben sind Bestandteil der Tradition, weshalb selbst dort, wo die Arbeitslöhne relativ hoch sind, nicht die Notwendigkeit der Gewährung sozialer Vergünstigungen entfällt. Diese stellen für die Arbeitnehmer nicht nur eine materielle, sondern auch eine moralische Unterstützung dar, weshalb sie eine große Bedeutung haben. Wenn die einfachen Arbeitnehmer die Wichtigkeit der Kollektivverträge betonen, haben sie in erster Linie diese sozialen Vergünstigungen im Sinn. Obwohl die meisten von ihnen nicht das gesamte im Vertrag aufgeführte „Paket“ von Vergünstigungen in Anspruch nimmt, stellt doch allein die Möglichkeit, diese Rechte in Anspruch zu nehmen, eine gewisse Garantie für die Situation des Arbeitnehmers in einem Betrieb dar. Auf die Frage, was sie von der Abschaffung der Vergünstigungen und der Verteilung der dafür vorgesehenen Mittel auf die Arbeitnehmerschaft im Rahmen der Lohnzahlungen halten, hat die Mehrzahl der Arbeitnehmer negativ geantwortet. Typisch ist die folgende Argumentation: „...ich bin ein Mensch, der unter den alten Verhältnisse groß geworden ist, ich bin daran gewöhnt, daß der Staat für mich sorgt, deshalb würde es mir schwer fallen, auf diese Sonderleistungen zu verzichten. Und außerdem - wenn man diese Mittel auf alle verteilt, kommen für jeden nur ein paar Kopeken raus, die einem, nach der Tradition unseres Staates, wieder abgenommen werden, sobald sich die Heimat in irgendeiner schwierigen Situation befindet... So wie es jetzt ist, bleiben mir wenigstens die sozialen Vergünstigungen.“ Die Arbeitnehmer die Umsetzung dieser sozialen Vergünstigungen und Garantien als wichtigste Funktion der Gewerkschaft im Betrieb an. Deshalb ist der Verzicht auf einen Teil dieser Leistungen eine höchst unpopuläre Maßnahme. In der Regel versuchen die Gewerkschaften deshalb, sie in neuen Vereinbarungen beizubehalten. Doch unge-

achtet dessen nimmt die Zahl der sozialen Leistungen und Garantien sowie ihr finanzieller Umfang von Jahr zu Jahr ab.

Auch zeichnet sich der Trend ab, die sozialen Vergünstigungen und Garantien nicht mehr allen Arbeitnehmern zu gewähren, sondern nur noch bestimmten Gruppen. Dazu gehören Rentner, Frauen, kinderreiche Familien, alleinerziehende Mütter und Väter, Kriegs- und Arbeitsveteranen. Die größte Zahl von Sonderleistungen ist für Rentner vorgesehen, obwohl die Höhe der Zuwendungen gering ist. Unter den Gewerkschaftsführern existieren allerdings geteilte Auffassungen über die Bevorzugung der Rentner. Es gibt durchaus auch negative Beurteilungen: „wir meinen, daß man diejenigen, die im Augenblick und in Zukunft berufstätig sind, stärker berücksichtigen müßte. Auf ihnen ruhen heute unsere Hoffnungen.“ Deutlich eingeschränkt wurden die Vergünstigungen für Frauen. In vielen Kollektivverträgen finden sich nur noch die Bestimmungen, die ohnehin laut Arbeitsgesetzbuch vorgeschrieben sind. Die Jugend erhält praktisch keine Sonderleistungen mehr.

In Verbindung mit der praktisch vollständigen Einstellung des Wohnungsbaus durch die Betriebe und der Übergabe des Wohnfonds und der Objekte der sozial-kulturellen Betreuung in die Rechnungsführung der Organe der lokalen Selbstverwaltung hat man sich in den meisten Betrieben von der Unterstützung der Arbeitnehmer bei der Wohnraumversorgung verabschiedet. Nur in einem Kollektivvertrag ist der Abschnitt „Wohn- und Lebensbedingungen“ erhalten geblieben, der Klauseln zur Mitwirkung des Arbeitgebers bei der Verbesserung der Wohnbedingungen und zu Hilfeleistungen bei der Wohnraumrenovierung und dem Bau von Datschen umfaßt. Bis auf einzelne Ausnahmen sind die aufwendigsten Artikel - die Zuwendungen an die sozialen Einrichtungen - völlig aus den Verträgen verschwunden. Eine Kompromißlösung für das Problem der Unterhaltung der übriggebliebenen Objekte der sozial-kulturellen Betreuung kann die befristete Einstellung der Finanzierung in Absprache mit den Gewerkschaften sein.

In den Kollektivverträgen fehlt zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Bestimmung über Zuschüsse zur Verpflegung der Arbeitnehmer praktisch völlig. In vielen Betrieben mußten die Kantinen schließen, da sie, obwohl sie die Mahlzeiten zum Selbstkostenpreis ausgegeben haben, kaum frequentiert wurden. Für die Mehrheit der Arbeitnehmer ist selbst eine Summe von 5-6 Rubeln so hoch, daß sie es vorziehen, ihr Essen von zu Hause mitzubringen. Nur in einem Betrieb wurde im Vertrag ein Passus über einen Verpflegungszuschuß für

die Beschäftigten „in Höhe von 5% des Mindestlohnes“ festgelegt. Nur in zwei Betrieben gibt es noch Zuschüsse für den Weg zum Arbeitsplatz.

Gleichzeitig mit der sozial-kulturellen Versorgung ist auch ein anderes bis vor kurzem noch traditionelles Arbeitsfeld der Gewerkschaften weggefallen - der Bereich der Heilbehandlungen und Erholung. Die Zahl der vergünstigten Kur- und Urlaubsreisen ist in den meisten Betrieben stark gesunken. Dennoch ist die Lage in der Realität so, daß es sogar für die vergünstigten Reisen nur wenige Interessenten gibt. Obwohl man für diese Reisen nur 200-300 Rubel zahlen muß (was 10% der tatsächlichen Kosten ausmacht), sind sie für die meisten Arbeitnehmer nicht mehr finanzierbar. Gefragter sind Aufenthalte für Kinder in Sommerferienlagern.

Als wichtigste Sonderleistungen gelten diejenigen, die mit der Hilfe in besonders kritischen Situationen, wie Krankheit oder Tod, verbunden sind. An erster Stelle wurden materielle Hilfeleistungen für die Familie eines verstorbenen Arbeitnehmers und zusätzliche Entschädigungen bei Arbeitsunfällen genannt. In Kenntnis der realen Lage der medizinischen Pflichtversicherung und der Situation in den Krankenhäusern, in denen meist die grundlegendste Ausstattung und die einfachsten Medikamente fehlen („vom Verband bis zu Spritze muß man alles selbst mitbringen...“), messen die Gewerkschaftsführer den Aufwendungen für die medizinische Betreuung der Arbeitnehmer besondere Bedeutung zu. Praktisch überall werden die Kosten chirurgischer Eingriffe, der Untersuchungen in medizinischen Zentren zur Überweisung in Heileinrichtungen und teurer Arzneien teilweise erstattet. Die Finanzierung von Zahnersatz, der zum gegenwärtigen Zeitpunkt außerordentlich teuer ist, wird in einem speziellen Paragraphen behandelt. Das bedeutet nicht, daß die Arbeitnehmer wie in früheren Zeiten kostenlos medizinisch versorgt werden. Im Wesentlichen handelt es sich hier um einen Zuschuß (durchschnittlich 50%), der auch nicht allen Arbeitnehmern gewährt wird, sondern nur Veteranen, die jahrzehntelang in dem Betrieb gearbeitet haben.

Nach den Fragen des Arbeitsentgelts bieten die Fragen der sozialen Sonderleistungen am meisten Zündstoff für Konflikte. Praktisch überall versuchen die Arbeitgeber, zusätzliche Bedingungen für die Sicherstellung sozialer Sonderleistungen und Garantien in den Kollektivvertrag einzuführen, wie z.B. die Einschränkung „...sofern Gewinn erzielt wird“. Faktisch bedeutet dies, daß es keine echten Garantien gibt. In den meisten Betrieben müssen

die Gewerkschaften, um die grundlegendsten Positionen in den Kollektivverträgen behaupten zu können, den Unternehmensleitungen bei einigen Sonderleistungen nachgeben. Unter den Punkten, die die Betriebsgewerkschaftskomitees beim Abschluß der letzten Kollektivverträge den Arbeitgebern opfern mußten, wurden genannt: die Zahlung von Unterstützungen beim Antritt der Rente, Zuwendungen an nicht arbeitende Rentner, Urlaubszulagen, die Gewährung von zusätzlichen Urlaubstagen, die Übernahme der Kosten für Operationen und Heilbehandlungen für Arbeitnehmer und nicht arbeitende Rentner, die Versorgung der Arbeitnehmer mit Milch im früheren Umfang, Zuwendungen für junge Arbeitnehmer, die den Militärdienst absolviert haben.

Als Kompromißlösung hat sich die Einteilung der sozialen Garantien in zwei Blöcke herausgebildet - in „geschützte“ und „ungeschützte“. Zu den „geschützten“, d.h. garantierten Artikeln (die unabhängig von der Finanzlage des Betriebs erfüllt werden) zählt eine begrenzte Zahl von Sonderleistungen, in der Regel die unerläßlichsten Unterstützungen, z.B. für Arbeitnehmer, die infolge eines Arbeitsunfalls zu Invaliden geworden sind und jährlich einen kostenlosen Kuraufenthalt in einem Sanatorium und die medizinische Betreuung bezahlt bekommen. Die anderen Punkte werden nur erfüllt „bei Stabilisierung der Finanzlage des Betriebs und bei Vorhandensein entsprechender Finanzquellen“. Das sind die sogenannten „ungeschützten“ Posten. In Fällen, in denen man sich auf diese Lösung der Frage der Sozialversorgung geeinigt hat, verfolgt das Gewerkschaftskomitee meist die Linie, eher die Aufnahme der Sozialleistungen in dem Kollektivvertrag anzustreben, als ihre tatsächliche Gewährung zu überwachen.

Die Analyse der Kollektivverträge und unsere Befragungen legen die Schlußfolgerung nahe, daß, ungeachtet der allgegenwärtigen Kürzungen der sozialen Leistungen, die Existenz dieser Sonderleistungen, die die Hilfe des Betriebs in verschiedenen Situationen vorsehen, auch dazu herangezogen werden, die Unmöglichkeit, den Arbeitnehmern einen realen Arbeitslohn auszuzahlen, zu kompensieren. Soziale Sonderleistungen haben zum gegenwärtigen Zeitpunkt für die Arbeitnehmer eine sehr große Bedeutung, weshalb die Gewerkschaftsvertreter in den Betrieben die entsprechenden Bestimmungen der Kollektivverträge aktiv verteidigen.

Beschäftigung

Die Situation auf dem russischen Arbeitsmarkt ist zur Zeit sehr schwierig. Massenentlassungen sind alltäglich geworden, was vor dem Hintergrund der Tatsache, daß es kaum interessante Stellenangebote gibt, bedeutet, daß die Mehrzahl der aus den Industriebetrieben Entlassenen praktisch keine Chance hat, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Deshalb sind im Abschnitt „Beschäftigung“ die Klauseln am akutesten, die die Senkung des Personalbestands betreffen. Es läßt sich feststellen, daß die meisten Kollektivverträge nur die Bestimmungen des Arbeitsgesetzbuchs der RF enthalten. Die zahlreichen Bemühungen der Gewerkschaftsseite auch Bestimmungen über die Sicherung der existierenden Beschäftigung aufzunehmen, sind bisher erfolglos geblieben. Nur in einem Betrieb war die Unternehmensleitung bereit, den Umfang der Kürzungen festzulegen: „...nicht mehr als 10% der Beschäftigtenzahl innerhalb eines Jahres“. Häufig kommt man zu dem Kompromiß, eine Reihe von Maßnahmen in den Kollektivvertrag aufzunehmen, die Massenentlassungen verhindern sollen: die Senkung der Wochenarbeitszeit statt Senkung der Beschäftigtenzahl, die Gewährung von unbezahltem Urlaub, usw. Der Effekt solcher Maßnahmen ist nicht unbedingt positiv. Einerseits entspannen sie natürlich vorübergehend die Lage der Arbeitnehmer, die von der Entlassung bedroht sind. Diese Varianten der „Arbeitsplatzrettung“ sind am akzeptabelsten für Rentner, die neben ihrem Arbeitslohn ein zusätzliches Einkommen - die Rente - haben. Alle anderen Beschäftigten, deren Arbeitsplatz nur noch formal aufrechterhalten wird, haben auf diese Weise aber praktisch überhaupt keine Mittel zur Existenzsicherung mehr. Die Gewerkschaften treten in diesem Fall für den Vorrang der Beschäftigung ein: „und wenn sie auch weniger Lohn kriegen, die Hauptsache ist, zu verhindern, daß die Leute entlassen werden“. Doch dies führt dazu, daß die Arbeitnehmer in der Hoffnung, daß sich die Situation wieder zum Besseren wendet, in der Regel nicht versuchen, einen neuen Arbeitsplatz zu bekommen, und die Zahl der „versteckten Arbeitslosen“ weiter steigt.

Für diejenigen, die trotz alledem unter die Personalkürzungen gefallen sind, sehen die Kollektivverträge normalerweise Entschädigungen für den Verlust des Arbeitsplatzes vor. Dazu gehören, neben den gesetzlich vorgesehenen, zusätzliche finanzielle Mittel (Entlassungsgelder). Doch diese Bestimmungen im Kollektivvertrag über Zusatzzahlungen bei Personalkürzungen müssen differenziert betrachtet werden. Einerseits ist auf diese Art

wenigstens eine minimale Unterstützung der entlassenen Arbeitnehmer von Seiten des Betriebs gewährleistet. Andererseits ist der Versuch, sich von Entlassungen freizukaufen, für die Betriebe kostspielig und für die Arbeitnehmer nicht gerade ein Anreiz, sich einen neuen Arbeitsplatz zu suchen. Entlassungsgelder sind, unserer Ansicht nach, in solchen Fällen völlig gerechtfertigt, in denen die Suche eines neuen Arbeitsplatzes für den Arbeitnehmer aus objektiven Gründen (Alter, Krankheit, familiäre Lage, etc.) schwierig ist. Doch was die anderen Kategorien entlassener Arbeitnehmer betrifft, ist die organisierte Unterstützung bei der Suche eines neuen Arbeitsplatzes vorzuziehen. Beispiele für die Verankerung solcher Maßnahmen in Kollektivverträgen gibt es kaum. Wir haben nur eine entsprechende Formulierung entdecken können: „...in den Pachtverträgen für die Betriebsräume die Verpflichtung des Pächters vorzuschreiben, eine Quote für die Einstellung von aus dem Betrieb entlassenen Arbeitnehmern festzulegen.“

Die Analyse der befristeten Arbeitsverträge ergab, daß sie in den untersuchten Betrieben praktisch nur bei der Einstellung des höheren Managements (Mitglieder des Direktorenrats, Mitglieder der Leitung, etc.) zur Anwendung kommen. In diesen Fällen werden darin eher noch zusätzliche Privilegien vereinbart: ein persönliches Gehalt, bezahlter Erholungsurlaub für die Familienmitglieder, individuelle Leistungsprämien etc.

Arbeitsschutz

Die Probleme im Bereich des Arbeitsschutzes sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt zwischen der Betriebsleitung und den Gewerkschaftsorganisationen relativ unstrittig. Wo die Problematik des Arbeitsschutzes Sonderleistungen für Arbeitnehmer, die unter gesundheitsgefährdenden Bedingungen arbeiten, betrifft, ist sozialer Druck bei der Lösung dieser Fragen bemerkbar. Zu den Problemen, die das Gewerkschaftskomitee beim Abschluß des letzten Kollektivvertrags in den meisten untersuchten Fällen nicht befriedigend lösen konnte, gehört Versorgung der Arbeitnehmer mit Milch auf dem früheren Niveau. Insgesamt haben die Befragten festgestellt, daß der Abschnitt „Arbeits- und Umweltschutz“ praktisch unverändert geblieben ist: „die Abschnitte, die wir vor 15-20 Jahren angelegt haben, sind bis zum heutigen Tage unverändert geblieben.“ In einigen Fällen hat die Betriebsleitung die Aufzählung der konkreten Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von 20-30 auf 5-6 Punkte zusammengestrichen, „übriggeblieben ist nur noch

das, was realistischerweise auch erfüllt werden kann... so daß also, nach Maßgabe des Möglichen, nur das Allernotwendigste getan wird.“ Am Traurigsten ist dabei wohl, daß bei allen Arbeitsschutzmaßnahmen der Schwerpunkt zur Zeit nicht auf der Verbesserung der Arbeitsbedingungen liegt (dafür ist kein Geld vorhanden), sondern auf der Kompensation der bereits erfolgten Gesundheitsschädigungen der Arbeitnehmer.

In diesem Feld weist der soziale Dialog eine Reihe von Besonderheiten auf. 1.) läßt sich hier ein größeres gegenseitiges Verständnis der beiden Seiten feststellen, im Gegensatz zu Fragen der sozialen Sonderleistungen und der Arbeitsentlohnung; 2.) waren die Arbeitsschutzmaßnahmen früher stets ein untrennbarer Bestandteil der Sozialplanung des Betriebs, weshalb sie ohne Diskussion in die Struktur der Kollektivverträge eingegangen sind - in die „Planung der grundlegenden Maßnahmen“ oder die „Vereinbarungen zum Arbeitsschutz und zur Sicherheitstechnik“; und 3.) beteiligen sich die Beschäftigten stark an der Erörterung von Fragen der Arbeitssicherheit: Von allen Vorschlägen, die die Arbeitnehmer zur Ausarbeitung der Kollektivverträge einreichen, betrifft der überwiegende Teil dieses Vertragskapitel, während z.B. Vorschläge zur Gestaltung der Lohnstruktur meistens von den Gewerkschaftskomitees ausgehen. Die Aktivität der Arbeitnehmer zeigt sich jedoch nicht nur in der Zunahme der eingereichten Vorschläge zu diesem Thema, sondern auch in ihrer Qualität. Sie sind konkreter, genauer formuliert als Vorschläge zu anderen Fragen, da die Arbeitnehmer dafür keine Zusatzkenntnisse haben müssen, im Gegensatz etwa zu Fragen der Tarifierhöhung.

Schlußfolgerung

Insgesamt läßt sich feststellen, daß bisher ein traditionalistischer Zugang zur Gestaltung des Systems der kollektiven Arbeitsverhältnisse überwiegt, in dem persönliche Kontakte eine größere Rolle spielen als formelle Rechts- und Vertragsnormen. Zweifellos ist dies angesichts der bestehenden Lage in den meisten Betrieben auch gerechtfertigt. Die Betriebsleitung separiert sich in der Regel noch nicht völlig von der Belegschaft. Dies hat eine objektive Ursache: die reale Notwendigkeit, unter den schwierigen ökonomischen Bedingungen zu „überleben“, die die Betriebsleitung und die einfachen Arbeitnehmer verbindet. Es gibt auch subjektive Faktoren, die es der Direktion und den Gewerkschaftsführern verbieten, sich als „feindliche Lager“ zu begreifen: die langjährige Zusammenarbeit, die

„alte Schule“ der Direktoren, die traditionell paternalistische Personalpolitik. Dennoch wird die Entfremdung zwischen den Betriebsleitungen und den Belegschaften langfristig, mit dem Aufkommen der neuen Eigentümer, zweifellos zunehmen. Der Verhandlungsprozeß wird für die Gewerkschaftsführer immer schwieriger werden. Die Gewerkschaften werden gezwungen sein, ihre Forderungen durch entsprechende Gesetzesnormen zu untermauern und den Schwerpunkt ihrer Arbeit von sozialen Dienstleistungen auf die Regelung von Tariffragen zu verlagern.

Die Besonderheiten der Entwicklung der Sozialpartnerschaft in russischen Unternehmen

ELENA PLOTNIKOVA (DIREKTORIN DER ABTEILUNG PERM DES INSTITUTS FÜR KOMPARATIVE FORSCHUNG ZU ARBEITSBEZIEHUNGEN)

Die Modernisierung ruft in der russischen Gesellschaft neue Erscheinungen und Prozesse hervor, die analysiert werden müssen, und zwar nicht nur auf der Ebene theoretischer Modelle, sondern auch auf der Ebene der Praxis. Das Aufkommen neuer Erscheinungen in Rußland erfordert es zunächst einmal, zu bestimmen, was der Begriff der Sozialpartnerschaft in Rußland bedeutet, welches die Spezifika der Sozialpartnerschaft in Rußland sind.

Die Frage der Sozialpartnerschaft auf der Ebene der einzelnen Betriebe soll anhand folgender Kriterien untersucht werden:

1. Die Entwicklung der Rechtsbasis
2. Die Frage nach der Konstruktivität der Arbeitgeberseite - streben sie sozialen Frieden im Betrieb an?
3. Die Frage nach der Wirkungskraft der Organe der Sozialpartnerschaft
4. Der Status der Gewerkschaftsorganisation. Qualitative Charakteristika der Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften

Die Analyse der Rechtsgrundlage der Sozialpartnerschaft zeigt, daß Materialien aller Ebenen in unterschiedlichem Maße grundlegend für die Beziehungen zwischen den Tarifpartnern in den Unternehmen sind. Diese Materialien lassen sich klassifizieren in: a) juristische Dokumente, die die Arbeitsbeziehungen regeln, und b) die eigentlichen Verträge, die ihrerseits vertikal geordnet sind: von der nationalen Ebene (Generalvereinbarung), über die Ebenen der Region und der Branchen, zur lokalen Ebene (Betriebskollektivvertrag).

Unter den Dokumenten, die bei der Ausarbeitung von Kollektivverträgen verwendet werden, heben die Gewerkschaftsführer das Gesetz der Russischen Föderation „Über Kollektivverträge und -vereinbarungen“, das Arbeitsgesetzbuch und den gültigen Betriebskollektivvertrag hervor.

Nur selten wurden auch Materialien der Regions- und Föderationsebene genannt. Die letztgenannten beiden Dokumente wurden als etwas unrealistisch charakterisiert. Ihr Hauptmangel wird darin gesehen, daß die Seite der Arbeitgeber dort in der Regel rein formal vertreten ist und die angenommenen Dokumente für sie keine Rechtsgültigkeit haben. Außerdem wird das unzulängliche Sanktionssystem für den Fall der Nichterfüllung der Vereinbarung bemängelt. Die Verantwortung der Parteien durch die Verhängung von Strafsanktionen ist nur in sehr wenigen regionalen Vereinbarungen in einem speziellen Abschnitt festgeschrieben; in Dokumenten, die auf der Ebene der Branchen und der Regierung verabschiedet wurden, fehlen solche Abschnitte dagegen völlig. Doch ungeachtet dieser Mängel stellen die Gewerkschaftsführer fest: „Die Generalvereinbarung ist gut, da die Gewerkschaften durch sie auf höchster Ebene, d.h. von der Regierung, anerkannt werden.“

Beim Vergleich zwischen der Branchentarifvereinbarung und der regionalen trilateralen Vereinbarung gaben die Vertreter der Gewerkschaftsorganisationen der erstgenannten klar den Vorzug (die allgemeinen Formulierungen der Artikel dieses Dokuments werden in bezug auf die Bedingungen des jeweiligen Unternehmens konkretisiert). Allerdings hoben die Partnerschaftssubjekte die Haltlosigkeit der Branchentarifvereinbarung in bezug auf den dort festgesetzten monatlichen Mindesttarifsatz der ersten Lohngruppe hervor. Nach Meinung der Leiter der Unternehmen und der Gewerkschaftsführer müssen die Mindestlohnsätze ausgehend von den konkreten regionalen und unternehmensspezifischen Bedingungen festgesetzt werden. So wurde in einem unserer Interviews gesagt, daß „man keinen einheitlichen Tarifsatz festlegen kann, da heute alle Betriebe instabil sind“ und daß „man nicht alle über einen Kamm scheren darf“.

Es gibt auch örtliche Initiativen zur Ausarbeitung von Rechtsdokumenten über die Verhandlungsführung in Unternehmen. So werden z.B. die Kollektivvertragsverhandlungen in der Firma „OAO Uralkali“ auf der Grundlage der vom Direktorenrat ausgearbeiteten und bestätigten Verordnung „Über die Verhandlungen und den Abschluß von Kollektivverträgen“ geführt. In diesem Dokument sind die Fristen der Kollektivvertragsverhandlungen genau vereinbart, ebenso die Fristen für die Abfassung des Berichts über die Erfüllung des gültigen Kollektivvertrags, die Fristen für das Sammeln der Vorschläge von den Arbeitnehmern des Unternehmens, die Zusammensetzung der Schlichtungskommission und die

Verantwortlichen für die Ausarbeitung der Abschnitte des Kollektivvertrags. Die Gewerkschafts- und Unternehmensführer von „Uralkali“, die von uns befragt worden sind, halten diese Verordnung für das wichtigste Dokument bei der Regelung des sozialen Dialogs in ihrem Unternehmen.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Rechtsbasis für die Sozialpartnerschaft muß auf einen Aspekt näher eingegangen werden: Obwohl eine große Zahl an Rechtsakten und Regierungsgesetzen existiert, haben die Teilnehmer des Dialogs betont, daß die Rechtsbasis unbedingt verbessert werden muß. Die Anzahl der normativen Akte ist, zweifellos, für einen konstruktiven Dialog auf der Mikroebene nicht entscheidend. Das Problem der Modernisierung der Rechtsdokumente stellt sich auf allen Ebenen: von der Föderation bis zum Unternehmen. Doch unter den gegenwärtigen Bedingungen ist es für die Entwicklung der Sozialpartnerschaft auf der Betriebsebene für die Verhandlungspartner wichtig, sich der vor allem der Möglichkeiten zu bedienen, die die Verordnungen und Dokumente zur Verfügung stellen, die in der Praxis des sozialen Dialogs bereits zum Einsatz gekommen sind.

Die Frage nach der Konstruktivität des Arbeitgeberverhaltens und der „Angriffslust“ der Gewerkschaftsführer im Prozeß des sozialen Dialogs läßt sich analysieren, indem man die Formen der Sozialpartnerschaft auf der Ebene der Betriebe untersucht. Am wichtigsten ist dort zweifellos der Kollektivvertrag. Der Kollektivvertrag ist die grundlegende Form des sozialen Dialogs im Unternehmen. Von seiner Bestimmung her ist der Kollektivvertrag ein Rechtsakt, der die Beziehungen zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmern eines Unternehmens regelt.

Unsere Falluntersuchung zur Sozialpartnerschaft in Unternehmen zeigt, daß dieser Prozeß typischerweise ambivalent bewertet wird. Einerseits unterstreichen die Vertreter der Unternehmensleitungen, daß „der Kollektivvertrag das grundlegende Dokument für die Sozialpolitik des Unternehmens ist, in bezug auf die dort arbeitenden Menschen. Es handelt sich dabei um einen Mechanismus zur Lösung der Probleme im Direktorenrat.“ Es wurde auch die Meinung vertreten, daß „der Abschluß eines solchen Dokuments unter dem Gesichtspunkt der Demokratisierung der Gesellschaft unerlässlich ist. Die Arbeitnehmer müssen immer die Verantwortung der Unternehmensleitung für die Lösung der Probleme, auf die sie stoßen, fühlen. ...dieses Dokument gibt den Arbeitnehmern eine Waffe

in die Hand und nimmt die Arbeitgeber in die Pflicht“. Die Analyse der Interviews zeigt, daß die Arbeitgeber sich bemühen, die Rechte und Pflichten der Kollektivvertragsparteien anzuerkennen und ihre Interessen zu berücksichtigen.

Andererseits zeigt die Arbeitgeberseite aber auch den Wunsch, alle Fragen der Führung des Unternehmens eigenständig und ohne Einmischung irgendwelcher Aufsichtsorgane, also auch ohne die Betriebsgewerkschaftskomitees, entscheiden zu können. „Im wesentlichen entscheidet das die Betriebsleitung, wir brauchen keine Gewerkschaften“; „auch wenn wir keine Gewerkschaft im Betrieb hätten, würden wir einen Sozialentwicklungsplan aufstellen. Einen Kollektivvertrag würden wir das aber nicht nennen“. Deshalb ist die Einstellung zu Kollektivverträgen als Form der Sozialpartnerschaft eher gleichgültig. Einige Vertreter der Unternehmensleitungen haben den Kollektivvertrag deshalb auch als „reine Formsache“, „pro forma“, „unvermeidbare Formalität“ bewertet.

Unter den von uns untersuchten Fällen gab es auch Betriebsleitungen, die zwar nicht besonders geneigt zur Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften waren, aber eingesehen haben, daß sie mit ihnen zusammenarbeiten müssen: „Es ist gesetzlich vorgeschrieben, mit den Gewerkschaften zusammenzuarbeiten, das Gesetz fordert das Einverständnis der Gewerkschaft, daran kommen wir nicht vorbei, damit müssen wir uns arrangieren.“

Für die Gewerkschaftsvertreter stellt der Kollektivvertrag die Garantie für den „gesetzlichen, von Emotionen unabhängigen Schutz des arbeitenden Menschen“ dar; außerdem wird der Kollektivvertrag als „Gesetz des Lebens in den Betrieben“, als „ständiges Handbuch“ bezeichnet. Für einige Gewerkschaftsführer ist das Dokument auch „die Garantie dafür, daß man keine überflüssigen Forderungen an mich stellt“. Wenn Fragen aufkommen, die über den Kollektivvertrag hinausgehen, schlagen sie vor, diese „auf der nächsten Kollektivvertragsversammlung zu behandeln“. Dieser Umgang mit dem Kollektivvertrag von seiten der Gewerkschaftsführer hat jedoch einen ernsthaften Mangel: er stellt eine Ursache für den Autoritätsverlust der Gewerkschaften unter den Arbeitnehmern dar. Für solche Betriebe sind Aussagen von Gewerkschaftsvertretern typisch, die eine negative Bewertung der eigenen Tätigkeit beinhalten: „Die Gewerkschaft, kann man sagen, ist talentlos, niemand verteidigt die Rechte [der Belegschaft]“; „die Gewerkschaftsaktivitäten sind gleich null“.

Unsere Fallanalysen zeigen, daß es bei der Vorbereitung und dem Abschluß von Kollektivverträgen in den Unternehmen gemeinsame, d.h. allgemeine Züge gibt, und daß dieser Prozeß seinen traditionellen Charakter bewahrt hat.

Probleme, die bei der Organisation des Verhandlungsprozesses auftreten können:

1. Die Einbeziehung der Meister, Abteilungs- und Bereichsleiter als Vermittler beim Zusammentragen der Vorschläge für den Entwurf des Kollektivvertrags. Diese Praxis kann als Strategie der Betriebsleitung, „unnötige“ Vorschläge auszuschließen, verstanden werden. Eine solche Politik verändert den Kern der Sozialpartnerschaft, weil sie eine „verdeckte“ Form des Drucks auf die Arbeitnehmer darstellt und das Prinzip der Gleichberechtigung der Partner verletzt. Die Betriebsleitung schafft eigene Organe, die versuchen, die Funktionen der Gewerkschaft auszuüben, und auf diese Weise wird die Verbindung zwischen den Arbeitnehmern und den Vertretern ihrer Interessen zerstört. In solchen Fällen empfiehlt es sich für das Betriebsgewerkschaftskomitee, das Spektrum der Formen, die das Sammeln von Vorschlägen auf demokratische Weise ermöglichen, zu erweitern.
2. Die Erörterung der Pläne für den Kollektivvertrag auf „Produktionsberatungen“, bei der „Frühgymnastik“ o.ä. Dies erhöht zwar einerseits die Bekanntheit des Vertragstextes unter der Belegschaft, doch andererseits ist die Auseinandersetzung damit in diesem Rahmen oberflächlicher. Denn da diese Kommunikationsformen während des laufenden Betriebs des Unternehmens stattfinden, müssen sich die dort behandelten Fragen auf die Produktion beziehen. Für die kollektive Diskussion des Inhalts eines Kollektivvertrags gibt es genug bewährte Formen, wie die Gewerkschafts- und Belegschaftsversammlungen.

Die Arbeit der Schlichtungskommission verläuft niemals ganz „glatt“, noch nicht einmal, wenn sich die Situation durch gegenseitigen Respekt und Verständnis für die Probleme des Partners auszeichnet. Die Widersprüche und Konflikte, die während ihrer Arbeit auftreten, werden auf verschiedene Art gelöst. Entweder geht der Gewerkschaftsführer persönlich zum Direktor, und sie versuchen „unter vier Augen“ einen Kompromiß auszuhandeln. Oder es werden Fachleute aus dem Betrieb eingeladen, die die zur Entscheidung stehenden Beschlüsse untermauern oder widerlegen. Es kommt auch vor, daß das Direk-

torium starken Druck ausübt. Daraus erklärt sich die relative Unentschlossenheit der Mitglieder der Schlichtungskommission, die von der Gewerkschaft entsandt worden sind. Aus Interviews mit Mitgliedern der Schlichtungskommission: „Am Anfang treten alle sehr entschlossen auf, doch schon nach dem ersten Argument der Betriebsleitung kapitulieren sie.... niemand aus der Schlichtungskommission sagt mehr etwas, alle haben Angst..“. Das Ausweichen jeder Konfrontation mit der Betriebsleitung erklären die Mitglieder der Schlichtungskommission mit „Furcht vor Entlassung“. Dies steckt sowohl hinter dem direkten Ausdruck eines Arbeiters „die setzen uns hochkant vor die Tür“, als auch hinter der gewählteren Formulierung des technischen Angestellten „Furcht vor Verlust des Arbeitsplatzes“.

In der Regel verlassen in allen Unternehmen die Mitglieder der Schlichtungskommission die Kollektivvertragskonferenz mit einem abgestimmten Projekt. Nur in einem Fall hat die Betriebsleitung zu der Taktik gegriffen, die Meinung der Arbeitnehmer zu manipulieren, als sie die Erörterung umstrittener Fragen (Erhöhung des Arbeitsentgelts, Bewilligung von Zusatzurlaub mit zunehmender Beschäftigungsdauer) direkt auf der Konferenz ansetzte. Die Teilnehmer der Konferenz haben für die Vorschläge des Gewerkschaftskomitees gestimmt. Daraufhin erklärte der Direktor, daß keine Möglichkeit für Lohnerhöhungen bestünde und daß er sich nicht in der Lage sähe, mit Leuten zusammenzuarbeiten, die ihm kein Vertrauen entgegenbrächten, woraufhin er den Saal verließ. Der Auftritt des Direktors hat eine große Resonanz ausgelöst: „Alle haben angefangen durcheinanderzubrüllen, daß er doch ein guter Direktor sei, und was wir (die Gewerkschaft) bloß mit ihm machen. Tja, und dann mußten wir diese Forderung zurückziehen...“ (aus dem Interview mit dem Vorsitzenden eines Betriebsgewerkschaftskomitees). In bezug auf die Frage des Zusatzurlaubs bei ansteigender Beschäftigungsdauer hat der Direktor ebenfalls auf eine Taktik des Drucks gesetzt. Als die Konferenz „dafür“ stimmte, sagte er: „Ihr habt mir die Hände gebunden..., jetzt muß ich dann doch der Streichung von 300, 350 Arbeitsplätzen zustimmen.“ Die Gewerkschaftsführer haben dies als „Frontalangriff“ der Betriebsleitung gewertet, „die haben uns einfach an die Wand gestellt“. Sowohl in der einen wie in der anderen Frage hat die Konferenz für die Rücknahme des eigenen Beschlusses gestimmt.

Die Haltung der einfachen Gewerkschaftsmitglieder zum Kollektivvertrag und zum dazugehörigen Prozeß ist widersprüchlich. Es liegen sowohl positive als auch negative Bewer-

tungen vor. Die Analyse der Interviews zeigt, daß es einen engen Zusammenhang zwischen der Dominanz negativer Bewertungen der Aktionen des Gewerkschaftskomitees durch die Mitglieder, und der skeptischen Haltung zu Kollektivverträgen im Unternehmen gibt. In den Betrieben, in denen die Arbeitnehmer sich sehr harsch über die Arbeit der Gewerkschaftsorganisation geäußert haben, ist auch ihre Einstellung zu den Kollektivverträgen und zum damit verbundenen Prozeß mißbilligend: „es ist sinnlos, sich an das Gewerkschaftskomitee zu wenden...“, „die Arbeiter glauben im Großen und Ganzen nicht an den Kollektivvertrag..., das ist doch nur sinnloser Formalkram..., und die Gewerkschaft hat im Prinzip sowieso nichts zu sagen“.

Positiv werden die Gewerkschaften von den Arbeitnehmern eines Betriebs vor allem dann bewertet, wenn es um Fragen sozial- kultureller Art, um Gesundheitsfürsorge o.ä. geht: „Wir werden noch mit Erholungsreisen versorgt..., bei uns gibt es noch die prophylaktische Kliniken..., die Pionierlager... - die Gewerkschaft läßt nicht zu, daß das alles eingestellt wird.“ In jenen Betrieben, in denen zwischen der Gewerkschaft und der Betriebsleitung überwiegend informelle Beziehungen bestehen, in denen die höhere Ebene der Unternehmensleitung noch aus Führungspersonen traditionellen Typs besteht, die es gewohnt sind, mit den Gewerkschaften zu kooperieren, wird die Effektivität der Gewerkschaftstätigkeit auch mit anderen Kriterien gemessen: „Die Gewerkschaft bemüht sich darum, dem Menschen einen Arbeitsplatz zu besorgen... sie sorgt dafür, daß alleinerziehende Mütter nicht unter die Kürzungen fallen...“, „die Gewerkschaft verschafft dem Arbeitsschutz Geltung“, „ohne die Gewerkschaft würde die Betriebsleitung mit uns machen, was sie will. Die Gewerkschaft steht hinter uns.“ Ähnliche Einschätzungen gibt es auch in Fällen, in denen die Gewerkschaft und die Betriebsleitung in Konfrontation zueinander stehen, und die Gewerkschaftsführer in einem zähen Kampf die Rechte der Arbeitnehmer verteidigen müssen.

Die Analyse der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern zeigt, daß die Rolle der Gewerkschaft in den Betrieben tendenziell sinkt. Die Schwächung der Stellung der Gewerkschaften hat verschiedene Gründe:

Erstens ist eine Verdrängung der Gewerkschaften aus dem wichtigsten Bereich der Betriebe - der Produktion - feststellbar. Die Gewerkschaftskomitees haben häufig keinen Zugang zu Informationen über die Tätigkeiten des Unternehmens und über dessen finan-

zielle Lage. Darüber berichten nicht nur die Gewerkschaftsführer, sondern auch einfache Mitglieder: „Die Gewerkschaft müsste mindestens über den Zustand des Betriebs, über die Finanzen, die wirtschaftliche Lage voll informiert sein... Die Betriebsleitung müsste der Gewerkschaft gegenüber rechenschaftspflichtig sein.“ (Aus dem Interview mit einem Meister.) Diese Einschätzung ist typisch für die von uns untersuchten Sozialpartnerschaften auf Betriebsebene.

Die Arbeitgeber bedienen sich übrigens unterschiedlicher Mechanismen zur Unterdrückung der Gewerkschaftsorganisation: Die Vorsitzenden der Betriebsgewerkschaftsleitung werden aus dem Direktorenrat ausgeschlossen, werden nicht mehr zu operativen Besprechungen eingeladen, oder auf den Sitzungen der Schlichtungskommission wird ein deutliches Übergewicht der Arbeitgeberseite vor den Vertretern der Gewerkschaft hergestellt. In diesem Falle wird das Paritätsprinzip verletzt, und die Gewerkschaften können nicht mehr den Auftrag ihrer Mitglieder wahrnehmen. Aus dem Interview mit dem Vertreter eines Betriebsgewerkschaftskomitees: „Viele Vorschläge werden von der Unternehmensleitung nicht abgelehnt, sondern ihre Erörterung wird auf die letzte, beschlußfassende Sitzung der Schlichtungskommission verschoben. Dann kann es vorkommen, daß der Generaldirektor und das Management zu dieser beschlußfassenden Erörterung die Abteilungs- und Bereichsleiter aus dem Werk einladen, so daß sie, sagen wir, gut zwanzig Leute sind, während für unsere Seite nur acht oder neun Personen teilnehmen. Diese ungleichen Bedingungen rufen Unruhe hervor... und wenn dann etwas abgestimmt wird, setzen sie sich gegen uns durch.“ Auf diese Weise wird der Ruf der Betriebsgewerkschaftsorganisation, Vertreterin der Arbeitnehmerrechte zu sein, natürlich zerstört.

Zweitens hat die Unternehmensleitung die Gewerkschaft früher, in sowjetischer Zeit, als untrennbaren Bestandteil des Leitungsapparats, als Unterabteilung der Betriebsstruktur akzeptiert. Doch seit es in den Betrieben einen Eigentümer, einen neuen Unternehmertyp gibt, ist der Interessengegensatz dieser beiden sozialen Gruppen in aller Deutlichkeit hervorgetreten. In unserem Untersuchungszeitraum zeichnet sich deutlich das Bestreben der Betriebsleitungen ab, die Sozialausgaben zu minimieren, was sich an der Weigerung, den sozialen Bereich zu finanzieren, und der Senkung der sozialen Zusatzleistungen und Vergünstigungen für die Arbeitnehmer ablesen läßt. Unter den Bedingungen der Krise und der ökonomischen Instabilität denken viele Unternehmer in etwa so: „...jetzt ist entweder

Schutzkleidung, oder der Lohn drin. Aber die Gewerkschaft weicht nicht von dem ausgetretenen Pfad ab und fordert immer nur den Ausbau der Sozialleistungen...“

Deshalb ist es für die Gewerkschaften lebensnotwendig, die Handlungsstrategie zu ändern und sich auf den Betriebseigentümer einzustellen, d.h. zu lernen, mit den Betriebsleitern neuen Typs umzugehen. Aus dem Interview mit einem Betriebsgewerkschaftsvorsitzenden: „...ich vermute, daß man nicht darum herumkommen wird, sich direkt an die Großeigentümer zu wenden, unsere Vorschläge gleich auf englisch abzufassen, und sie ihnen zuzustellen...“

Drittens führt das Herausdrängen der Gewerkschaften aus ihren traditionellen Arbeitsgebieten zu einer bedeutenden Minderung der Funktionen, die früher von der Gewerkschaftsorganisation im Unternehmen ausgeübt worden sind. Darüber hinaus verlangt auch die neue Wirtschaftskrise von den Gewerkschaftsführern eine Revision ihrer früheren Funktionen - weg von der Verteilung der Urlaubsplätze und Kuraufenthalte, hin zur Beteiligung an der Einrichtung von Lohnfonds in den Betrieben, zur Lösung von Problemen des Arbeitsschutzes, zur Aufrechterhaltung bestehender Sozialleistungen.

Viertens liegt ein Grund für die Schwächung der betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen auch in deren mangelhaften Kenntnissen der Ökonomie und der Arbeitsgesetzgebung. Die Gewerkschaftsführer geben das selbst zu: „Wir haben argumentativ nichts dagegen zu setzen, wenn es um Fragen des Arbeitsentgelts oder der Verwendung des Profits geht, das fällt uns schwer, die [die Unternehmensleitung] haben auch in Steuerfragen freie Hand.“ Die Hinzuziehung von unabhängigen Fachleuten wird, vor allem von den Gewerkschaftsführern selbst, abgelehnt. Man könnte meinen, daß finanzielle Probleme hier eine Rolle spielten, doch weit gefehlt: Dies wird vor allem damit motiviert, daß die Hinzuziehung von Fachleuten zur Konfrontation mit der Betriebsleitung führen könnte: „...die [die Fachleute] würden in alle Finanzen Einblick erhalten... und das möchte ich nicht... das gibt doch offenen Ärger mit der Betriebsleitung...“. Die Analyse zeigt die Unentschiedenheit der betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen. So entsteht eine ausweglose Lage: Um alleine mit den Problemen fertig zu werden, fehlt ihnen die Sachkenntnis, für die Hinzuziehung Außenstehender - die Bereitschaft.

Trotz alledem hat unsere Untersuchung auch Fälle vorzuweisen, in denen die Gewerk-

schaftsvorsitzenden sich nicht davor gescheut haben, für die Einholung eines Expertenurteils auf Fachleute des betreffenden Unternehmens (einen Juristen, den Chefbuchhalter, den Leiter der Abteilung für Arbeit und Lohn, den Chefingenieur) zuzugehen. Sie motivieren dies damit, daß „den Gewerkschaftern die ökonomischen und juristischen Kenntnisse fehlen... und eine Reihe von Dokumenten gelangt auch nicht gleich zu uns, sondern landet erst einmal bei der Unternehmensleitung...“

Unsere Untersuchung erlaubt weiter die Schlußfolgerung, daß ein Grund für die Schwächung der Gewerkschaftsorganisationen auch im Vorherrschen persönlicher Beziehungen zwischen den Gewerkschaftsführern und der Betriebsleitung zu suchen ist. In den meisten Betrieben sind die Gewerkschaften und die Betriebsleitung durch informelle Beziehungen verbunden. Das traditionelle Vorgehen - das persönliche Herantreten des Gewerkschaftsführers an die Betriebsleitung - kann man wohl kaum als „formellen“ Mechanismus des sozialen Dialogs bezeichnen, da er von einem subjektiven Faktor - der Sym- oder Antipathie des Arbeitgebers für den jeweiligen Gewerkschaftsführer - abhängig ist. Die Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern müssen jedoch so gestaltet werden, daß sie in erster Linie auf rechtlichen Mechanismen gründen. Wenn die Beziehungen auf der Basis von Dokumenten formalisiert sind, ist es für die Teilnehmer des sozialen Dialogs leichter, den eigenen Standpunkt zu vertreten.

So gibt es, was den Status der Gewerkschaften in den Betrieben betrifft, also im wesentlichen zwei Varianten: In dem einem Fall entwickelt sich die Gewerkschaft zu einer eigenständigen, einflußreichen Kraft, die einen eigenen Standpunkt in sozial relevanten Fragen vertritt und in der Lage ist, ihn auch gegenüber der Betriebsleitung zu verteidigen. In dem anderen Fall verlieren die Gewerkschaften bei der Regelung der sozialen und die Arbeit betreffenden Prozesse in den Betrieben ihre Bedeutung, erschöpft sich ihre Funktion in der traditionellen Verteilung sozialer Leistungen und der rein formalen Vertretung der Interessen der Arbeiter gegenüber den Arbeitgebern.

Aus unseren Untersuchungen läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß der soziale Dialog zwischen der Gewerkschaftsorganisation, die die Interessen der Arbeitnehmer vertritt, und der Unternehmensleitung, der Interessenvertretung der Arbeitgeberseite, in den Betrieben mit unterschiedlicher Effektivität geführt wird. Der Prozeß der Herausbildung der Sozialpartnerschaft ist noch nicht abgeschlossen: die rechtliche Grundlage muß verbessert wer-

den, die Tarifparteien müssen noch ihre festen organisatorischen Formen finden, und auch das System der Verhandlungsführung harrt noch der Ausarbeitung.

Die Vervollkommnung der Sozialpartnerschaft auf der Mikroebene ist ein Prozeß, der weit über ihre Gestaltung im Einzelbetrieb hinausgeht. Die Entwicklung der Tarifbeziehungen auf der Mikroebene ist eng mit der Veränderung des Systems der Sozialpartnerschaft auf der Regions- und Föderationsebene verbunden. Dies betrifft in erster Linie das Verhältnis zwischen den auf diesen Ebenen abgeschlossenen Vereinbarungen und dem Betriebskollektivvertrag. Unerläßlich ist auch die Herausbildung und rechtliche Konsolidierung einer vertikalen Struktur der Sozialpartnerschaft: der Generalvereinbarung, der Regionalen Dreiseitigen Vereinbarung, der Branchentarifvereinbarung, der Gebietstarifvereinbarung und des Betriebskollektivvertrags, sowie die Koordinierung ihrer Abschlußfristen. Es müssen Mechanismen ausgearbeitet werden, die die Verbreitung der genannten Vereinbarungen in jedes Unternehmen sicherstellen. Wichtig bleibt außerdem die Frage der Erweiterung der Verantwortlichkeiten der Arbeitgeber für die Erfüllung der Bedingungen aller Ebenen.

Ungelöst ist nach wie vor die Frage der Einbeziehung der Eigentümer in die Sozialpartnerschaft. Eine Möglichkeit, sie in den sozialen Dialog einzubinden, könnten ökonomische Anreize sein. In den Gesetzesentwürfen sollten unbedingt Vergünstigungen für diejenigen Unternehmen vorgesehen werden, die die Bedingungen des Kollektivvertrags vollständig und zufriedenstellend erfüllen.

Die Teilnehmer des sozialen Dialogs wissen nicht, wer genau als Arbeitgeber zu bezeichnen ist. Die Begriffe „Arbeitgeber“ und „Eigentümer“ sind weder von der Gewerkschaftsseite noch von den Unternehmen genau definiert worden. In den untersuchten Fällen gab es nicht selten das Phänomen, daß sowohl der Generaldirektor als auch andere Vertreter der Betriebsleitung, die in die Schlichtungskommission entsandt wurden, Gewerkschaftsmitglieder waren. Deshalb stößt der Begriff „Arbeitgeber“ für den obersten Leiter eines Unternehmens bei den Vertretern der Betriebsleitung auf Ablehnung.

In den meisten Fällen sind beide Seiten zum Dialog bereit. Für die Leiter traditionellen, „sowjetischen“ Typs ist die Anwesenheit der Gewerkschaft eine gewohnte Erscheinung, deshalb bemühen sie sich um Teamarbeit. Die Manager neuen Typs erkennen die Ge-

werkschaft allerdings nicht als gleichberechtigten Partner an.

Für die Gewerkschaftsseite ist es ein Problem, daß ihre Möglichkeiten zur gleichberechtigten Teilnahme am Verhandlungsprozeß begrenzt sind. Häufig wird die Gewerkschaft nicht als gleichwertiger Partner anerkannt. Die Schwäche der Gewerkschaftsseite erklärt sich durch den Mangel (die Unvollständigkeit und Unzuverlässigkeit) an Informationen, die für den Verhandlungsprozeß notwendig sind, sowie durch fehlendes ökonomisches und juristisches Wissen, das es ihnen erlauben würden, sich mit der tatsächlichen Lage der Dinge im Betrieb zurechtzufinden. Andererseits fehlt den Gewerkschaftsführern auch das Talent zur Verhandlungsführung. Eine Lösung für diese Probleme könnte (auf Regions-, Branchen-, Gebietsebene) die Gründung eines Instituts für die unabhängige Evaluierung der ökonomischen Lage von Betrieben sein. Außerdem ist es sehr wichtig, Zentren für die Ausbildung in Verhandlungsführung einzurichten, in denen vor allem die Methoden und das Procedere des Verhandlungsprozesses vermittelt werden.

Kollektivvertragsverhandlungen und Arbeitsstreitigkeiten in Rußland

ANATOLIJ V. SAVITCH (DIREKTOR DES INSTITUTS FÜR FRAGEN DER SOZIALEN DEMOKRATIE, SANKT PETERSBURG)

Ich danke den Organisatoren für die Möglichkeit, vor diesem Auditorium auftreten zu können, und komme dem mit großem Vergnügen nach.

Im Verlaufe des Seminars habe ich sehen können, daß man sich heute in der ganzen Welt mit der Situation, die sich im Bereich der Arbeit und des Arbeitsrechts herausbildet, auseinandersetzt. In vielen Staaten gibt es Probleme, die mit dem Ansteigen der Arbeitslosigkeit und mit Versuchen, Druck auf die Arbeitnehmer und die Gewerkschaften auszuüben, verbunden sind. Doch während die Politiker sich darüber streiten, der Bevölkerung mehr oder weniger Sozialleistungen zu belassen, stehen die Gewerkschaften in praktischen Verhandlungen und setzen die Erhöhung des Arbeitsentgelts, die Schaffung neuer Arbeitsplätze und den Erhalt der sozialen Stabilität durch.

Die Praxis der Kollektivvertragsverhandlungen in Rußland

Der erste Teil meines Beitrags befaßt sich mit der Praxis der Führung von Kollektivverhandlungen in Rußland. Doch da dieses Thema von meinen russischen Kollegen hier auf dem Seminar schon ziemlich ausführlich dargestellt worden ist, beschränke ich mich, mit Ihrer Zustimmung, darauf, hier nur einige Aspekte zu beleuchten, die bisher noch nicht zur Sprache gekommen sind.

Die rechtliche Grundlage für den Abschluß von Kollektivverträgen in Rußland ist mit dem Gesetz der Russischen Föderation vom 11.3.1992 (Nr. 2490-1) „Über Kollektivverträge und -vereinbarungen“ gelegt worden. In diesem Gesetz wurde niedergeschrieben, daß es der vertraglichen Regelung von arbeitsrechtlichen Verhältnissen diene. In der Änderung dieses Gesetzes vom 24.11.1995 wurde die Formulierung um die **sozialrechtlichen** Verhältnisse ergänzt. In der ursprünglichen Fassung wurde ein Kollektivvertrag als ein Rechtsakt, der die „arbeitsrechtlichen, sozialökonomischen und beruflichen Verhältnisse regelt“, definiert. Laut der neuen Fassung regelt ein Kollektivvertrag „die sozial- und arbeitsrechtlichen Verhältnisse“.

Diese Akzentverschiebung verdient eine besondere Erwähnung, da sie die veränderte Auffassung der Staatsorgane zu diesen Fragen widerspiegelt. In russischen Wissenschaftskreisen besteht übrigens bis heute keine Einigkeit darüber, was unter den Begriffen „industrielle Beziehungen“, „Produktionsverhältnisse“, „sozial- und arbeitsrechtliche“ und „berufliche Verhältnisse“ zu verstehen ist, genauso wenig wie über die Frage, was einen „Arbeitskonflikt“ von einem „Sozial- und Arbeitskonflikt“ unterscheidet.

Meiner Meinung nach ist dies ein wesentliches Moment, da das Fehlen fester Begrifflichkeiten sehr störend ist - ein Prozeß kann nicht effektiv geregelt werden, wenn man ihn mit einem Begriff benennt, unter dem andere ein völlig anderes Phänomen verstehen. Es muß hinzugefügt werden, daß der Begriff „sozial“ im Russischen zwei Bedeutungen hat: „gesellschaftlich“ und im eigentlichen Sinne „sozial“.

Doch im vorliegenden Fall war der Gesetzgeber gut beraten, die sozialen zu den arbeitsrechtlichen Beziehungen hinzuzunehmen, da die Kollektivverträge und dreiseitigen Vereinbarungen im russischen System der Sozialpartnerschaft außer dem Bereich der Arbeit auch den Bereich des Sozialen regeln.

Vor der Perestroika (und teilweise bis heute) haben die russischen Gewerkschaften traditionell auf der Ebene der Einzelbetriebe soziale Aufgaben wahrgenommen, wie die Verteilung von Urlaubsplätzen, die Ausstellung von Krankenscheinen und bis 1994 die Verwaltung des Sozialversicherungsfonds. Mit dem Einsturz des aus der Zeit des Sozialismus stammenden Sozialversicherungssystems war der Staat gezwungen, sich für die Wahrnehmung einer Reihe von sozialen Funktionen um Hilfe an die Gewerkschaften zu wenden. Heute hat sich eine gewisse Praxis herausgebildet, nach der die Gewerkschaften auf Rechnung des Staates die Kindersommerferienlager organisieren, die soziale Versorgung von Behinderten kontrollieren, an der Regelung der Preise für Wohnungsmieten, für Post, Telefon und öffentlichem Nahverkehr beteiligt sind, usw.

So verpflichten sich die Sozialpartner in der Generalvereinbarung für die Jahre 1998 und 1999, die zwischen den gesamtrussischen Gewerkschaftsverbänden, den gesamtrussischen Arbeitgeberverbänden und der Regierung der RF abgeschlossen wurde, zu folgenden Punkten:

1. die Zugänglichkeit medizinischer Betreuung für alle Bürger sicherzustellen;

2. Vorschläge zur Höhe und zum Umfang der Finanzierung für die staatlich garantierten Ausgaben für Bildung, Gesundheitswesen, Kultur und Soziale Sicherung auszuarbeiten;
3. für die Effektivität und Zielgerichtetheit der Verwendung der Mittel, die für soziale Bedürfnisse zur Verfügung gestellt werden, zu sorgen;
4. ein Verfahren und eine Grundsatzregelung zur Wiederherstellung der Ersparnisse der Bevölkerung in der Sparkasse Rußlands auszuarbeiten.

In der Sankt Petersburger Dreiseitigen Vereinbarung zur Regelung der sozialen und arbeitsrechtlichen Verhältnisse für die Jahre 1997-1998 gibt es ein eigenes Kapitel zur Sozialpolitik. Darin verpflichten sich die Seiten,

1. den gezielten sozialen Schutz der sozial schwachen Bevölkerung sicherzustellen;
2. gemeinsam die Tarife für Wohnraum, kommunale Dienste und Telekommunikation festzusetzen;
3. die Organisation und Durchführung von Sommergesundheitsmaßnahmen für Kinder zu koordinieren;
4. Sondertarife für die Benutzung des öffentlichen Nahverkehrs für Rentner, Kinder aus kinderreichen Familien und Behinderte sicherzustellen.

Diese Verpflichtungen werden in der Praxis allerdings nicht immer erfüllt. So hat beispielsweise die Stadtregierung Sankt Petersburgs in Verletzung der Vereinbarung, die sie mit den Gewerkschaften getroffen hat, im Januar 1997 die Wohnungsmieten und die Preise für kommunale Dienstleistungen erhöht. Dies hat unverzüglich die Unzufriedenheit der Einwohnerschaft hervorgerufen und einen ersten sozialen Konflikt provoziert. Es wurden sogar Unterschriften für den Rücktritt des Gouverneurs gesammelt. Nur durch die Wiederaufnahme der Verhandlungen mit den Gewerkschaften konnte die Lage wieder beruhigt werden. Resultat dieser Verhandlungen war eine Vereinbarung darüber, daß sozial schwache Bürger eine Ausgleichszahlung für die Wohnungsmieten erhalten, und nur die Mieter mit hohem Einkommen die neuen Mieten in vollem Umfang zahlen müssen.

Es muß allerdings hinzugefügt werden, daß es nicht die Gewerkschaften waren, die die Notwendigkeit des sozialen Dialogs erkannt und sich die Rechte zur Führung desselben

und zum Abschluß von Kollektivverträgen und dreiseitigen Vereinbarungen erkämpft haben. Vielmehr wurde die Sozialpartnerschaft 1991 durch einen Ukaz des Präsidenten eingeführt, aus dem einzigen Grunde, daß die Regierung nicht in der Lage war, alleine das vor der Perestroika bestehende Niveau der sozialen Sicherung aufrechtzuerhalten. Deshalb hat sie, indem sie künstlich die Praxis des Abschlusses dreiseitiger Vereinbarungen eingeführt hat, einen Teil der Verantwortung für das Soziale auf die Gewerkschaften übertragen. Zieht man außerdem in Betracht, daß viele soziale Fragen über die dreiseitigen Kommissionen geregelt werden, kann man bedenkenlos sagen, daß die Sozialpartnerschaft ein Instrument der Sozialpolitik der russischen Regierung ist.

Die hervorstechende Besonderheit der Sankt Petersburger Dreiseitigen Kommission zur Regelung des Sozialen und der Arbeit besteht darin, daß ihr, seit sie 1996 ihre Arbeit aufgenommen hat, zwei regionale Gewerkschaftszentren angehören: die Föderation der Gewerkschaften Sankt Petersburgs und des Leningrader Gebiets (die zur Föderation Unabhängiger Gewerkschaften Rußlands gehört) und die Konföderation der Arbeit St. Petersburgs und des Leningrader Gebiets (die zur Konföderation der Arbeit Rußlands gehört). Sie treten gemeinsam als einheitliche Gewerkschaftsseite auf. Dies ist bislang der einzige Fall in Rußland, daß es einer Vereinigung neuer (freier) Gewerkschaften gelungen ist, gleichberechtigt mit einer Vereinigung der traditionellen (unabhängigen) Gewerkschaften an der Gestaltung der regionalen Arbeits- und Sozialpolitik mitzuwirken.

Doch zurück zu den Kollektivverhandlungen. Eine wichtige, und wie die Praxis zeigt, auch recht schwierige Etappe beim Abschluß von Kollektivverträgen ist der Verhandlungsbeginn. Das Gesetz sieht vor, daß jede beteiligte Seite als Initiatorin der Verhandlungen auftreten kann. In der Praxis jedoch ergreift meist die Gewerkschaft die Initiative. Laut Gesetz ist die Betriebsleitung verpflichtet, innerhalb von sieben Tagen nach der schriftlichen Mitteilung über den Beginn der Verhandlungen selbige aufzunehmen. Doch in einigen Fällen ignoriert der Arbeitgeber die Initiative der Arbeitnehmer, oder er findet sogar eine ganze Reihe von Gründen, warum er die Mitteilung darüber nicht offiziell erhalten (!) hat. Probleme treten auch dann auf, wenn es in einem Betrieb mehrere Gewerkschaften gibt, von denen jede gesetzlich das gleiche Recht hat, im Namen der in ihr zusammengeschlossenen Arbeitnehmer Verhandlungen zu führen. Häufig werden sich diese Gewerkschaften untereinander nicht über die Bildung eines einheitlichen Vertretungsorgans einig, was der

Arbeitgeber immer ausnutzt. Dies sind die Hauptgründe dafür, daß es schwierig ist, Kollektivverhandlungen zu beginnen.

Vom Gesetz her wird der Arbeitgeber zur Verantwortung gezogen, wenn er sich den Verhandlungen verweigert. Gerichtlich wird ein Bußgeld in Höhe von 50 Mindestlöhnen (ca. 180 US-Dollar) verhängt. Doch selbst bei einem so symbolischen Strafmaß ist es gewöhnlich eine schwierige und langwierige, sich über viele Monate hinziehende Prozedur, den Arbeitgeber verantwortlich zu machen.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten, haben die russischen Gewerkschaften es in den letzten Jahren gelernt, die Arbeitgeber für die Verhandlungsverweigerung haftbar zu machen. Es gibt allerdings noch ein anderes Problem - die Verschleppung des Verhandlungsprozesses selbst. Juristisch gesehen gelten die Verhandlungen mit der Unterzeichnung eines Kollektivvertrags oder eines Dissensprotokolls als abgeschlossen. Doch die Praxis zeigt, daß die größte Gefahr für die Gewerkschaften in einem klugen Arbeitgeber besteht, der es versteht, beliebige Lücken und Ungenauigkeiten im Gesetzestext dafür zu nutzen, die Verhandlungen auf mehrere Jahre hinauszuziehen. Ihn dafür zur Verantwortung zu ziehen, ist so gut wie unmöglich.

So versucht zum Beispiel die Regionalabteilung der Russischen Gewerkschaft der Hafentarbeiter schon seit über einem Jahr, einen Kollektivvertrag mit der Leitung des Sankt Petersburger Hafens abzuschließen. Schon mehrmals haben sie das gesetzlich vorgesehene Verfahren zur Lösung von Arbeitsstreitigkeiten durchlaufen, auch unter Hinzuziehung des staatlichen Dienstes zur Regelung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten. Doch der Arbeitgeber möchte keine Zugeständnisse machen, und die Gewerkschaft keine rein formelle Vereinbarung unterzeichnen.

Die Endfassung eines Vertrags wird von den Arbeitnehmern in den Unterabteilungen des Betriebs erörtert, und danach auf der Belegschaftskonferenz bestätigt. Sodann folgt die Unterzeichnung durch die Vertreter der Vertragsparteien. Auch hier treten bestimmte Probleme auf, da der Kollektivvertrag laut Gesetz mit dem Moment seiner Registrierung in der Gebietsarbeitsbehörde in Kraft tritt. Doch in der Praxis werden nur 50-60% der abgeschlossenen Kollektivverträge registriert. Der Hauptgrund dafür besteht darin, daß für die Registrierung der Arbeitgeber zuständig ist, und man ihn nur schwer dazu veranlassen

kann.

Es gibt noch einen wichtigen Aspekt, auf den hier kurz einzugehen ist - die Frage der Lösung von Differenzen und Streitigkeiten, die beim Abschluß von Kollektivverträgen und -vereinbarungen entstehen. Dieser Prozeß wird im Gesetz der Russischen Föderation vom 23.11.1995 (Nr. 175-F3) „Über die Entscheidung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten“ geregelt. Problematisch sind darin vor allem folgende Punkte:

1. Kommt es zur Ausfertigung eines Dissensprotokolls, bilden die Vertragsparteien eine Schlichtungskommission. Doch diese wird von genau denselben Parteien (und häufig sogar in genau derselben personellen Zusammensetzung) gebildet, die sich zuvor nicht einigen konnten. Deshalb ist die Bildung einer Schlichtungskommission meist nur ein formelles, unumgängliches Konfliktregelungsverfahren.
2. Eine gewisse Schwierigkeit stellt auch die Entscheidung des Konflikts durch ein Schiedsgericht dar. Fast in allen Fällen vereinbaren die Parteien, daß das Urteil des Schiedsgerichts für sie nur Empfehlungscharakter hat, so daß auch hier keine Lösung des Arbeitskonflikts garantiert ist.
3. Problematisch ist ferner das Streikrecht. Die Arbeitnehmer dürfen von ihrem Streikrecht nur Gebrauch machen, wenn sich der Arbeitgeber der Teilnahme an der Bildung und Arbeit einer Schlichtungskommission entzieht, oder die Einberufung eines Arbeitsschiedsgerichts verweigert. Faktisch jedoch können die Arbeitnehmer von Betrieben und Organisationen, die sich aus Verschulden des Arbeitgebers im Stillstand befinden, genauso wenig wie Arbeitnehmer solcher Berufe, denen das Streikrecht gesetzlich verwehrt ist, von diesem Recht Gebrauch machen. Darunter fallen die Angestellten des Staates, Arbeitnehmer im Gesundheits- und Justizwesen, etc.

Deshalb hat in der Praxis bei der Entscheidung von Arbeitsstreitigkeiten in der letzten Zeit die Bedeutung des Vermittlers stark zugenommen, insbesondere wenn dessen Funktion von einem Vertreter des Staates ausgeübt wird. Die subjektive Basis für die Effektivität dieses vom Staat entsandten Vermittlers liegt in der typisch russischen Hochachtung vor obersten Machtpersonen, die als letzte Instanz für die Lösung von Konflikten angesehen werden. Die objektive Basis für diese Vermittlung liegt in den Vollmachten, die die Staatsverwaltung für die Einleitung von Bankrottverfahren und die administrative und strafrechtli-

che Belangung der Unternehmensleitungen hat.

Bisher wenden die Gewerkschaftsvertreter bedauerlicherweise dem Abschluß von Kollektivverträgen auf der Ebene einzelner Unternehmen zu wenig Aufmerksamkeit zu. Eine Umfrage unter der Führungsriege der Petersburger Gewerkschaften aus dem Jahr 1997 hat gezeigt, daß sie dem „Kampf für die Einhaltung der dreiseitigen Vereinbarungen durch die Arbeitgeber- und Regierungsseite“ die größte Bedeutung beimessen. Erst danach wurde der „Kampf für die Erfüllung der Kollektivvereinbarungen durch die Arbeitgeber und Betriebsleitungen“ genannt. Auch aus diesem Grunde bleibt der Prozentsatz der abgeschlossenen Verträge relativ niedrig, wohingegen die regionale Ebene als die entscheidende für die Sozialpartnerschaft gesehen wird.

Dies soll mit einigen Zahlen belegt werden: Im Leningrader Gebiet waren am 1.1.1999 insgesamt nur 434 Kollektivverträge registriert, daneben gab es noch etwa 500 abgeschlossene, doch nicht registrierte Verträge. Nach Schätzung von Fachleuten aus dem Ressort für Arbeit umfaßten diese Verträge zusammengenommen etwa 25% aller Arbeitnehmer. Zur Information: Insgesamt gibt es im Leningrader Gebiet etwa 25.000 Betriebe, davon 2.500 Großbetriebe. In der Stadt Sankt Petersburg haben weniger als 400 Betriebe abgeschlossene und registrierte Kollektivverträge, von insgesamt mehr als 90.000 Unternehmenssubjekten. Aus den im staatlichen Gesamtverzeichnis der Unternehmen aufgeführten mehr als 2,5 Mio. Subjekten haben nur ca. 120.000 Kollektivverträge, deren Geltung sich, nach Schätzungen des Ministeriums für Arbeit, auf etwa 16% der Arbeitnehmer erstreckt.

Die Analyse zeigt, daß in kleinen Betrieben und Joint-Ventures so gut wie keine Kollektivverträge abgeschlossen werden. Dort, wo Kollektivverträge verabschiedet werden, haben sie in den meisten Fällen einen Deklarationscharakter, oder ihr Inhalt ist nichts als eine Paraphrase der bestehenden Gesetzesnormen.

Dies liegt objektiv daran, daß im russischen Arbeitsrecht einige Fragen durch „Verweisungsnormen“ geregelt sind, in der Art von „...ist gültig in Einklang mit den Kollektivverträgen und -vereinbarungen.“ Deshalb ist es die simple Wiederholung des Wortlauts in einigen Fällen einfach unerläßlich, um den Verträgen Gesetzlichkeit und Eindeutigkeit zu geben. So werden z.B. nach Art. 80 des Russischen Arbeitsgesetzbuchs „die Art, und das

System der Lohnzahlung, die Höhe der Tarifsätze, die Gehaltsstufen, Prämien und andere Arbeitsanreize, sowie deren Größenverhältnisse für die verschiedenen Personalkategorien selbständig festgelegt und in den Kollektivverträgen und anderen lokalen Rechtsakten verankert.“

Etwas besser sieht die Sache bei Abschlüssen von Vereinbarungen mit der Regierung aus. So sind im Leningrader Gebiet 24 Gebietstarifvereinbarungen abgeschlossen worden, und in Sankt Petersburg 26. Nach Angaben der Arbeitsbehörden gibt es in ganz Rußland 176 Vereinbarungen auf Kreis- und Stadtebene, 498 Branchentarifvereinbarungen, sowie 74 Vereinbarungen über die Sozialpartnerschaft auf Regionsebene.

Unterdessen sind die dreiseitigen Erklärungen auf Regionsebene bisher noch wenig effektiv. Erstens, vertreten sie nur die Interessen von wenig Arbeitnehmern, da neue Gewerkschaften künstlich von der Mitarbeit an diesen Vereinbarungen ausgeschlossen werden und ein wirksames System der Delegation der Rechte für Arbeitnehmer, die keiner Gewerkschaft angehören, fehlt. Zweitens sind die Vollmachten der Arbeitgeber problematisch - sie sind unstrukturiert und ihre Weitergabe ist nicht geregelt. Drittens gibt es keine reale Haftbarkeit für die Nichterfüllung der eingegangenen Verpflichtungen. Deshalb sind diese Art von Vereinbarungen meist Absichtserklärungen in der Art von: „Sobald Geld dafür da ist, stellen wir auch Stühle auf.“ Und, viertens, fehlt ein grundlegendes Dokument zur Sozialpartnerschaft, was den Prozeß des sozialen Dialogs erheblich erschwert.

So zeigt also die Analyse der Praxis, daß sich die russischen Gewerkschaften noch zu wenig auf die Frage der Abschlüsse von Kollektivverträgen und -vereinbarungen konzentrieren. Die Verträge und Vereinbarungen, die trotz alledem zustande kommen, sind in erster Linie deklarativ. Der Abschluß von dreiseitigen Vereinbarungen dient dem russischen Staat unterdessen als Instrument der Sozialpolitik. Die Verantwortlichkeit hierfür teilt der Staat bekanntlich mit den Gewerkschaften. Deshalb sind die Gewerkschaften gezwungen, sich zu Lasten der Verhandlungen über die Arbeitslöhne mit Fragen der sozialen Absicherung zu befassen. Langfristig gesehen wird die Entwicklung des kollektiven Arbeitsrechts, unserer Meinung nach, immer mehr Elemente der sozialen Dialogs, wie z.B. ein effektives Verfahren der konfliktfreien Zusammenarbeit und der Abbaus sozialer Spannungen, aufnehmen müssen.

Zum Schluß möchte ich noch auf zwei Aspekte zu sprechen kommen. Erstens denke ich, daß es sinnvoll wäre, die Erfahrungen, die bei der Entwicklung des Bereichs der Arbeit in den postkommunistischen Ländern gemacht wurden, zusammenzuführen. Hier liegen einmalige Erfahrungen der Transformation des Bereichs der Arbeit und der Gründung neuer, freier Gewerkschaften vor. Wegen der nationalen Spezifika in puncto Staatsaufbau, Wirtschaft und Gesetzgebung fallen die Ergebnisse überall anders aus. Deshalb könnte die Erforschung dieser Erfahrungen dazu beitragen, diese Prozesse neu zu begreifen und die Faktoren, die auf der Makroebene die kollektiven Arbeitsverhältnisse beeinflussen, herauszuarbeiten. Dies würde den Gewerkschaften helfen, Strategien und Taktiken für das 21. Jahrhundert - die Epoche der Globalisierung und des wachsenden Einflusses der internationalen Konzerne - zu entwickeln.

Zweitens ist, meiner Ansicht nach, die Bildung eines einheitlichen Informationsnetzes notwendig, die Einrichtung einer Datenbank, die, unter Verwendung neuester Informationstechnologien, die Taktiken und Erfahrungen der verschiedenen nationalen Gewerkschaften und Wissenschaftseinrichtungen zusammenführt.

Ich bin mir bewußt, daß diese Aufgaben von großer Wichtigkeit, aber auch Kompliziertheit sind. Sie können einen großen Einfluß auf die Stabilisierung der Gewerkschaften und die weitere Entwicklung der kollektiven Organisation der Arbeit in der ganzen Welt leisten. Ihre Lösung erfordert Koordination und sehr viel Kraft, Erfahrung und Professionalität. Doch ich glaube, daß wir gemeinsam mit diesen Aufgaben fertig werden!

Die Rechtsgrundlagen für die Regelung von Arbeitsstreitigkeiten in Rußland

Die Analyse der Entwicklung der russischen Gesetzgebung zur Regelung von Arbeitsstreitigkeiten zeigt, daß zwischen individuellen und kollektiven Arbeitsstreitigkeiten unterschieden wird. Weiter wird deutlich, daß die gültigen Rechtsnormen in der Praxis allerdings nur die Einmischung in und Regelung von bereits ausgebrochenen Streitigkeiten ermöglicht, nicht aber ihre vorzeitige Abwendung oder die Vermeidung ihrer totalen Zuspitzung. Davon zeugt die Zunahme der Streikaktivitäten der russischen Arbeitnehmer.

Wie die Daten³ in Tabelle 1 zeigen, entwickelt sich die Streikaktivität wellenförmig (s. auch Tabelle 1a). Die bei weitem größte Anzahl von Betrieben, nämlich 17.007, wurde 1997 von Streiks erfaßt; die geringste Anzahl - 260 Betriebe - im Jahre 1990. Im Laufe der Zeit hat auch die Dauer der Streiks zugenommen: von durchschnittlich 2,0 durch Streik ausgefallenen Arbeitstagen im Jahr 1993 zu 6,8 Tagen 1997. Die größte Zahl von Arbeitnehmern war 1997 in Streiks involviert: 887.300 Personen, im Vergleich zur niedrigsten Anzahl von 99.500 Menschen im Jahr 1990.

Die Streikbewegung hat sich 1998 zum sog. "Schienenkrieg" ausgeweitet, als die Arbeitsniederlegung von der Blockade der Eisenbahnmagistralen begleitet wurde. Wie zu ersehen ist, hat die Streikbewegung 1998 nach der Wirtschaftskrise ihre Spitze erreicht, als monatlich zwischen 100.000 und 200.000 Arbeitnehmer in 2.300 bis 4.300 Betrieben und Organisationen im Streik waren (vgl. Tabelle 2⁴).

Ein Grund für die Zunahme der Streiks liegt darin, daß die bestehenden arbeitsrechtlichen Normen für die Beilegung der neuen, infolge der Nichtbezahlung der Löhne entstehenden Arbeitsstreitigkeiten ungeeignet sind. Laut Ergebnis des Berichts zum Zustand der Arbeit und des Sozialen in Rußland im Jahre 1997, entsteht jeder dritte Arbeitskonflikt wegen der Nichtbezahlung der Arbeitslöhne, und jeder fünfte wegen Unzufriedenheit über die Lohnhöhe.⁵ Außerdem ist ein ständiges Anwachsen der Lohnschulden feststellbar. So hatten z.B. am 1. Januar 1999, nach Angaben des Sankt Petersburger Amtes für Statistik, in der Stadt selbst 473, und im Leningrader Gebiet 674 Betriebe und Organisationen aller Eigentumsformen Rückstände bei der Lohnauszahlung, in 285 (Stadt) und 340 (Gebiet) Betrieben betrug die Gesamtsumme der Rückstände sogar das zweifache oder mehr des

³ "Social-ekonomiceskoe polozenie RF. Statisticeskij obzor za 1990-1996 gg." [Die sozialökonomische Lage in der Russischen Föderation. Statistischer Überblick.], in: Solidarnost', 1996, Nr. 21, S. 15; "Zabastovki v RF" [Streiks in der RF], in: Solidarnost', 1999, Nr. 3, S. 3.

⁴ Ebd.

⁵ Vserossijskij monitoring sozial'no-trudovoj sfery [Das Allrussische Monitoring zum Bereich der Arbeit und des Sozialen], Moskau: Izd-vo Sojuz, 1997, S. 40.

monatlichen Lohnfonds. Die Lohnschulden beliefen sich in der Stadt auf insgesamt 827,7 Mio. und im Gebiet auf 317,1 Mio. Rubel.⁶

Tabelle 1. Streiks in Rußland, 1990-1998

	Anzahl der bestreikten Betriebe und Organisationen	Anzahl der Streikenden (in Tsd.)	Verlust der Arbeitszeit durch Streik (Tsd. Personenarbeitstage)	Durchschnittliche Streikdauer (Arbeitsstage)
1990	260	99,5	-	2,1
1991	1755	237,7	2314,2	-
1992	6273	357,6	1893,3	5,3
1993	264	120,2	236,8	2,0
1994	514	155,3	755,1	4,9
1995	8856	489,4	1367	2,8
1996	8278	663,9	4009	6,0
1997	17007	887,3	6000,5	6,8
1998	11162	530,8	2881,5	5,4

Im Folgenden werden die Rechtsakte, die die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten in Rußland regeln, betrachtet. Für die Regelung individueller Arbeitsstreitigkeiten wie auch zur "Erweiterung des gerichtlichen Schutzes der individuellen Arbeitsrechte der Bürger" wurde im März 1991 das Gesetz "Über die Beilegung individueller Arbeitsstreitigkeiten" erlassen. Die Geltung dieses Gesetzes erstreckte sich auf individuelle Arbeitsstreitigkeiten zwischen Personen, die auf der Grundlage eines Arbeitsvertrages (eines Kontraktes, einer Vereinbarung) beschäftigt sind, und der Leitung eines Unternehmens, einer Einrichtung oder Organisation (Unterabteilung), sofern die Konflikte "Fragen der Anwendung arbeitsrechtlicher gesetzgebender oder anderer normativer Akte, der Kollektivverträge oder anderer arbeitsbezogener Vereinbarungen, sowie der Herstellung neuer oder der Veränderung bestehender Arbeitsbedingungen für den Arbeitnehmer" betrafen.⁷

Tabelle 1a. Bewertung der Gewerkschaftstätigkeit durch die Mitglieder

⁶ "Ekonomika Sankt-Peterburga i Leningradskoj oblasti v 1998 godu: Soobschenie Peterburgkomstata" [Die Wirtschaft Sankt Petersburgs und des Leningrader Gebiets im Jahr 1998. Mitteilungen der Sankt Petersburger Statistikbehörde], in: Sankt-Peterburgskie vedomosti, 1999, 2.2., S. 2.

⁷ Zakon SSSR ot 11.03.1991 No. 2016-1 "O porjadke razresenija individual'nych trudovych sporov" [Gesetz der UdSSR vom 11.03.1991, Nr. 2016-1, "Über die Beilegung individueller Arbeitsstreitigkeiten"], in: Vedomosti SND i VS SSSR, 1991, Nr. 21, Art. 593.



vollkommen unzufrieden	eher unzufrieden	keine Meinung	eher zufrieden	vollkommen zufrieden
48%	28%	16%	6%	2%

Tabelle 2. Streiks in Rußland, 1998

	Anzahl der bestreikten Betriebe und Organisationen	Anzahl der Streikenden (in Tsd.)	Verlust der Arbeitszeit durch Streik (Tsd. Personarbeitstage)
Januar	246	19,6	71,9
Februar	78	8,1	95,1
März	70	9,7	103,4
April	946	52,3	109,2
Mai	362	25,4	86,1
Juni	92	13,9	79,3
Juli	31	5,4	55,8
August	47	2,1	27,0
September	2394	78,5	377,6
Oktober	4229	196,1	797,2
November	2135	65,5	615,1
Dezember	2214	102,5	745,2

Das Gesetz legte fest, daß Arbeitsstreitigkeiten bezüglich der erwähnten Fragen verhandelt werden in:

Kommissionen zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten;

den Gewerkschaftskomitees der Betriebe, Einrichtungen, Organisationen (Unterabteilungen);

den Stadt- und Kreisvolksgerichten.

Die Besonderheit dieses Gesetzes bestand darin, daß es ein vorgerichtliches Verfahren der Prüfung des Streits durch das Gewerkschaftskomitee als obligatorisch fest schrieb. Das Gewerkschaftskomitee hatte demnach einen Beschluß zu erlassen, gegen den von Seiten des betreffenden Arbeitnehmers oder der Betriebsleitung innerhalb von zehn Tagen Einspruch erhoben werden konnte. Andernfalls unterlag der Beschluß innerhalb von drei Tagen nach Auslaufen der zehntägigen Frist der Erfüllung durch die Leitung des Betriebs, der Einrichtung, der Organisation (Unterabteilung). Danach stellte das Gewerkschaftskomitee eine Bescheinigung aus, die die Kraft einer Vollstreckungsanordnung hatte. Die Bescheinigung wurde innerhalb einer dreimonatigen Frist in das Kreis- oder Stadtvolksgericht

eingereicht, woraufhin ein Gerichtsvollzieher die Bescheinigung des Gewerkschaftskomitees zwangsweise vollstreckte.

Durch das Gesetz der RF vom 25. September 1992 "Über Änderungen und Ergänzungen zum Arbeitsgesetzbuch der RSFSR" wurde das Kapitel XIV "Arbeitsstreitigkeiten" in das Arbeitsgesetzbuch eingeführt, das faktisch die Gültigkeit des vorherigen Gesetzes abgeschafft hat. Die Änderungen schlossen die Gewerkschaften von den Organen, die die Arbeitsstreitigkeiten untersuchen, aus. Allerdings erhielten sie nun das Recht, die Interessen des Arbeitnehmers bei der Regelung von Konflikten mit dem Arbeitgeber zu vertreten.

Durch dieses Gesetz wurde offiziell die Trennung der Arbeitsstreitigkeiten in individuelle und kollektive eingeführt. Unter letzteren versteht man Konflikte, die zwischen der Betriebsleitung und der Belegschaft oder den Gewerkschaften über Fragen der Festlegung neuer oder der Veränderung bestehender Arbeitsbedingungen sowie über Fragen des Abschlusses und der Erfüllung von Kollektivverträgen und -vereinbarungen entstehen, und die im Einklang mit der gültigen Gesetzgebung über die Lösung von Arbeitsstreitigkeiten geregelt werden müssen.

Heute ist das System zur Regelung individueller Arbeitsstreitigkeiten praktisch veraltet und entspricht nicht mehr den Anforderungen der Zeit, da, wie sich in der Praxis zeigt, Kommissionen zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten in vielen Betrieben entweder gar nicht gegründet oder vollständig vom Arbeitgeber kontrolliert werden, was die gültige Verfahrensweise der vorgerichtlichen Behandlung der Arbeitnehmerklagen erschwert bzw. zweifelhaft erscheinen läßt.

Ein Blick auf die gerichtliche Praxis zeigt, daß auch das Justizsystem schlecht funktioniert. Die Untersuchung der Klagen zieht sich manchmal über mehrere Jahre hin, da die Gerichte überlastet sind und die Konfliktparteien juristisch nicht kompetent sind. Unterdessen sollte, um einen Forscher zu zitieren, "die Hauptaufgabe der arbeitsrechtlichen Normen nicht die Verkündung, sondern die reale gesetzliche Absicherung zumindest minimaler sozialer Rechte der Arbeitnehmer sein, auch auf dem Gerichtswege."⁸ Dem stehen allerdings eine ganze Reihe objektiver Hindernisse im Wege. Erstens hängen die Schwierigkeiten bei der Arbeit der Gerichte teilweise mit deren unzureichender und verspäteter Finanzierung und materiellen und technischen Ausstattung zusammen. Zweitens sind viele

⁸ S. A. Sobolev, "Trudovoe pravo Rossii i social'noe razvitie" [Arbeitsrecht und soziale Entwicklung in Rußland], in: Gosudarstvo i pravo, 1997, Nr. 4, S. 114.

Gerichte unterbesetzt, was zur Überbelastung der einzelnen Richter führt. Und drittens nimmt der Umfang der Arbeit der Gerichte ständig zu.

Die statistischen Angaben belegen für Rußland insgesamt eine Zunahme der Klageverfahren zu Lohnfragen.⁹ Im Jahr 1994 haben diese Fälle 3,5% aller zivilrechtlichen Fälle ausgemacht, 1995 - 4,08%, wobei die absolute Zahl der behandelten Klagen weiter steigt (1995 hatte die Zahl der behandelten Klagen im Vergleich zum Vorjahr bereits um mehr als das dreifache zugenommen).

Das Verfahren zur Lösung von kollektiven Konflikten "über Fragen der Herstellung neuer oder der Veränderung bestehender sozialökonomischer Arbeitsbedingungen in Betrieben, Einrichtungen oder Organisationen, Fragen des Abschlusses und der Erfüllung von Tarifverträgen und anderen Vereinbarungen zwischen der Leitung des Unternehmens, der Einrichtung oder Organisation auf der einen Seite und der Belegschaft oder der Gewerkschaft auf der anderen Seite" wurde mit dem Gesetz der UdSSR vom 20. Mai 1991 "Über die Entscheidung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten (Konflikten)" eingeführt. Die erste Fassung dieses Gesetzes stammt vom 9. Oktober 1989. Davor gab es keine rechtliche Grundlage für die Durchführung und Organisation von Protestaktionen, weshalb die Streiks in sowjetischer Zeit, darunter auch die großen Bergarbeiterunruhen aus dem Jahr 1989, illegal und spontan waren. Und erst die Zuspitzung der Lage hat die Notwendigkeit zur Annahme des erwähnten Gesetzes geschaffen, das die rechtlichen Grundlagen für neue Beziehungen im Bereich der Arbeit gelegt hat.

Die Geltung des Gesetzes erstreckte sich auf kollektive Arbeitsstreitigkeiten (Konflikte) zwischen den Belegschaften oder Gewerkschaften von Unternehmen, Einrichtungen, Organisationen und den entsprechenden Leitungsorganen. Als dritte Konfliktpartei sah das Gesetz den örtlichen Rat der Volksdeputierten vor, der von der Betriebsleitung über jeden Fall von kollektiver Arbeitsstreitigkeit zu informieren war. Das Gesetz legte folgende Etappen für die Konfliktlösung fest:

1. Schlichtungskommissionen;
2. Arbeitsschiedsgerichte.

⁹ "O praktike rassmotrenija sudami grazdanskich del po sporam ob oplate truda" [Über die Praxis der gerichtlichen Prüfung zivilrechtlicher Fälle von Streitigkeiten über Arbeitslöhne], in: Bjulleten' Verchovnogo Suda RF, 1997, Nr. 2.

Streiks waren nur als letzte Mittel zur Lösung eines Arbeitskonflikts zugelassen. Verboten waren Streiks allerdings in Betrieben und Organisationen des Fernbahn- und öffentlichen Nahverkehrs (einschließlich der Metro), der zivilen Luftfahrt, der Telekommunikation, der Energieversorgung, der Rüstungsbranche (auch in Unterabteilungen ziviler Betriebe, die unmittelbar mit der Produktion von militärisch wichtigen Gütern beschäftigt waren), in Staatsorganen, in Betrieben und Organisationen, die mit der Verteidigungsfähigkeit, der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung sowie der Sicherheit des Landes betraut waren, in Produktionszweigen, die ununterbrochen arbeiteten, und deren Unterbrechung schwere und gefährliche Folgen haben würde. Den Belegschaften all dieser Betriebe und Organisationen oder ihren Gewerkschaften wurde das Recht eingeräumt, sich zum Schutz ihrer gesetzlichen Interessen nach Einhaltung des vorgeschriebenen Schlichtungsverfahrens an den Präsidenten oder Premierminister der UdSSR, oder an die Oberhäupter der Republiken zu wenden, die verpflichtet waren, innerhalb eines Monats die Forderungen der Beschäftigten zu überprüfen und ein entsprechendes Urteil zu fällen.

In Art. 37 der am 12.12.1993 angenommenen Verfassung der Russischen Föderation wurde bestätigt, daß in der RF "das Recht auf individuelle und kollektive Arbeitsstreitigkeiten unter Anwendung des im Föderationsgesetz vorgeschriebenen Modus ihrer Entscheidung, einschließlich des Streikrechts" gewährt werden.¹⁰

Nach der Einsetzung dieser Norm folgten eine Reihe von Zivilprozessen, die das Recht auf die Organisation und Durchführung von Streiks einschränkten und schließlich zur Verordnung des Verfassungsgerichts der RF vom 17. Mai 1995 führten, die der Föderationsversammlung Rußlands die Bestimmung der "Bedingungen und Grundlagen für die Einschränkung des Streikrechts und der damit verbundenen, unerläßlichen Kompensationsmechanismen und Entscheidungsverfahren kollektiver Arbeitsstreitigkeiten (Konflikte)" auferlegte.¹¹

¹⁰ "Konstitucija RF" [Verfassung der RF], in: Rossijskaja gazeta, 25.12.1993.

¹¹ Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 17.05.95, No. 5-P, "Po delu o proverke konstitucionnosti stat'u 12 Zakona SSSR ot 09.10.89 'O porjadke razresenija kollektivnych trudovych sporov (konfliktov)' (v redakcii ot 20.05.91) v cast, zaprescajuscej provedenie zabastovok rabotnikam grazdanskoj aviacii, v svjazi s paloboj Profsojuza letnogo sostava RF" [Anordnung des Verfassungsgerichts der RF vom 17.05.95, Nr. 5-P, "Über die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Art. 12 des Gesetzes der UdSSR vom 09.10.89 'Über die Entscheidung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten (Konflikte)' (Fassung vom 20.05.91) in dem Teil, der den Arbeitnehmern der zivilen Luftfahrt die Durchführung von Streiks verbietet, im Zusammenhang

Notwendige Änderungen der Gesetzgebung wurden durch das Gesetz der RF vom 23.11.95 "Über die Entscheidung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten" vorgenommen, das die Geltung des vorhergehenden Gesetzes aufhob, "rechtliche Grundlagen [...] der Beilegung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten" und der "Realisierung des Streikrechts in der RF im Verlauf der Entscheidung einer kollektiven Arbeitsstreitigkeit" festlegte.¹²

Dieses Gesetz setzte als dritte Konfliktpartei den Dienst zur Regelung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten ein - ein staatliches Organ, das nach der Anrufung durch eine der beiden anderen Seiten den Konflikt formal zu registrieren und die Konfliktlösung durch die Organisation des Schlichtungsverfahrens und die Teilnahme daran zu unterstützen hat.

Das Gesetz engte den Kreis der Personen, denen die Durchführung von Streiks untersagt war, ein, allerdings galt weiterhin eine Einschränkung: "wenn dadurch die Verteidigungsfähigkeit des Landes und die Sicherheit des Staats nicht beeinträchtigt werden". Verboten blieben Streiks demnach Beschäftigten der Streitkräfte der RF, Organen des Rechtsschutzes, Organen des Staatssicherheitsdienstes. Die Entscheidung über die Regelung einer kollektiven Arbeitsstreitigkeit hat in ihrem Fall der Präsident der RF innerhalb von zehn Tagen zu fällen.

Außerdem wurde in diesem Gesetz der Begriff des "Schlichtungsverfahrens" definiert, und zwar als "Untersuchung einer kollektiven Arbeitsstreitigkeit, mit dem Ziel ihrer Entscheidung durch die Schlichtungskommission, die Konfliktparteien unter Beteiligung eines Vermittlers oder eines Arbeitsschiedsgerichts". Außerdem wurde die Form der Entscheidung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten detailliert festgelegt. Nach diesem Gesetz ist die Überprüfung des Konflikts durch eine Schlichtungskommission eine obligatorische Etappe der Konfliktlösung. Sofern in dieser Kommission keine Übereinkunft erzielt werden kann, gehen die Konfliktparteien zur Untersuchung des Konflikts unter Hinzuziehung eines Vermittlers, oder durch ein Arbeitsschiedsgericht über.

In der Praxis weist dieses Gesetz jedoch einige Lücken und Ungenauigkeiten auf, die das Verfahren der Konfliktbeilegung erschweren. So kommt es beim Abschluß von Kollektiv-

mit der Klage der Gewerkschaft der Beschäftigten der Luftfahrt der RF], in: Vestnik Konstitucionnogo Suda RF, 1995, Nr. 2-3.

¹² Zakon RF ot 23.11.95 No. 175-F3 "O porjadke razresenija kollektivnyh trudovyh sporov" [Gesetz der RF vom 23.11.95, Nr. 175-F3, "Über die Entscheidung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten"], in: Sobranie zakonodatel'stva RF, 1995, Nr. 48, Art. 4557.

verträgen häufig zu Schwierigkeiten, z.B. wenn gleichzeitig von mehreren Gewerkschaften, die jeweils andere Gruppen von Arbeitnehmern vertreten, Forderungen erhoben werden. Oder wenn die Gewerkschaft bei der Erhebung von Forderungen für den Abschluß, die Änderung oder die Ergänzung von Kollektivverträgen andere Ziele verfolgt, z.B. das Ziel, anerkannt oder als repräsentativste Gewerkschaft anerkannt zu werden. Konfliktforscher bezeichnen Streitigkeiten, bei denen es neben den erklärten Konfliktursachen noch um verdeckte Ziele geht, als "Substitutionskonflikte".

Die Mängel des Gesetzes sind auch an einem anderen Beispiel sichtbar. Häufig geraten die Arbeitnehmer, die das gesamte gesetzlich vorgesehene Verfahren der Konfliktregulierung durchlaufen, in eine Sackgasse und wissen nicht mehr, wie sie weiter vorgehen sollen. Dies betrifft insbesondere Betriebe, deren Arbeitnehmer sich aus Verschulden des Arbeitgebers in unbezahitem Urlaub oder in Kurzarbeit befinden, wo also mit einem Streik nichts zu erreichen ist. Dies betrifft auch Betriebe, die unter besondere Sicherheitsbestimmungen fallen und bei denen das Gesetz im Streikfalle die Aufrechterhaltung "eines Minimums an notwendigen Arbeiten" vorschreibt. Dieses Minimum wird, laut Gesetz, in einer Vereinbarung zwischen den Konfliktparteien bestimmt, oder, wenn keine Einigkeit erzielt wird, von einem Vollzugsorgan oder einem Organ der örtlichen Selbstverwaltung hergestellt. In der Praxis hat die Betriebsleitung praktisch immer die Möglichkeit, den Arbeitnehmern ihre "Spielregeln" aufzuzwingen, und entweder das "Minimum an notwendigen Arbeiten" nicht abzustimmen, oder ein solches "Minimum" vorzuschlagen, daß ein Streik sinnlos wird. Die örtliche Exekutive steht in der Regel auf seiten der Betriebsleitung und die Organisatoren der Streiks werden vor die Frage gestellt, entweder in offener Verletzung des Gesetzes selbst ein "Minimum" zu bestimmen, oder andere Konfliktlösungen zu finden, da das Gericht die Streiks so gut wie immer für ungesetzlich erklärt.

Auch die neue ökonomische Lage und die Praxis der Nichtauszahlung der Löhne erschwert die Anwendung der gültigen Arbeitsgesetzgebung. Gemäß dem Gesetz ist die "Entscheidung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten, die im Zusammenhang mit dem kollektiven Schutz individueller Arbeitsrechte der Arbeitnehmer entstehen, nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzes."¹³ Dennoch hat sich in der Praxis bis vor kurzem die Vorstellung erhalten, daß die verspätete Auszahlung der Löhne, besonders wenn die Fristen für die Lohnzahlung in einem Kollektivvertrag vereinbart sind, Gegenstand eines Arbeitskonflikts

¹³ Ebd.

sein könnte. Deshalb haben die Arbeitnehmer häufig versucht, solche Konflikte auf dem Weg des im Gesetz "Über die Entscheidung kollektiver Arbeitsschwierigkeiten" festgelegten Verfahrens zu lösen. Am 24. Juni 1997 wurde vom Zivilkollegium des Obersten Gerichts der Russischen Föderation die Verfügung Nr. 74G97-4 erlassen, nach der die Forderungen der Arbeitnehmer nach Auszahlung der Löhne wegen ihres individuellen Charakters nicht zu den "ungeregelten Differenzen" aus Kap. 1, Art. 2, des "Gesetzes über die Entscheidung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten" zu zählen sind. Der Arbeitgeber verstößt in diesem Falle also nicht gegen den Kollektivvertrag, sondern gegen die Normen des Arbeitsgesetzbuchs der RF, die die Einhaltung der Lohnzahlungstermine (Art. 96) und die Zahlung der Löhne (Art. 15) vorschreiben. Eine Streitigkeit, die sich an dieser Frage entzündet, kann nicht als kollektiv gelten, da der Kollektivvertrag nur die Gesetzgebung präzisiert, indem er die Höhe und den Auszahlungstermin der Löhne festlegt.

Die erwähnte Verfügung hat die Lösung der meisten Arbeitsstreitigkeiten erschwert, da sie ihrerseits soziale Protestaktionen der Arbeitnehmer provoziert hat, die von den bestehenden Rechtsakten nicht geregelt werden, da der Hauptgrund für die Arbeitsstreitigkeiten in dem meisten Betrieben die Lohnschulden sind, deren Begleichung unter den Bedingungen der allgemeinen Zahlungskrise relativ problematisch ist.

Auch die Sozialpartnerschaft ist ein Verfahren bzw. Mechanismus der Regelung von Arbeitsstreitigkeiten. Durch den Ukaz des Präsidenten der RSFSR vom 15.11.91 "Über die Sozialpartnerschaft und die Entscheidung von Arbeitsstreitigkeiten (Konflikten)" ist in Rußland die Praxis des Abschlusses von Generalvereinbarungen zu sozialökonomischen Fragen zwischen der Regierung der RSFSR, den bevollmächtigten Vertretern der Republikgewerkschaftsorganisationen und den Unternehmern eingeführt worden. Ziel dieser Vereinbarungen ist die "Schaffung eines Systems der Sozialpartnerschaft im Bereich der sozial- und arbeitsrechtlichen Verhältnisse und die Entscheidung von Arbeitsstreitigkeiten unter den Bedingungen des Übergangs zur Marktwirtschaft."¹⁴ Der Ukaz ordnete auf Republik- und Branchenebene die Bildung von Kommissionen für die Behandlung und den Abschluß von General- und Branchentarifvereinbarungen an, sowie die Regelung von Arbeitsstreitigkeiten auf dem Wege der Untersuchung der Konfliktursachen innerhalb einer

¹⁴ Ukaz Prezidenta RSFSR ot 15.11.91, No. 212, "O social'nom partnerstve i razresenii trudovykh sporov (konfliktov)" [Ukaz des Präsidenten der RSFSR vom 15.11.91, Nr. 212, "Über die Sozialpartnerschaft und die Entscheidung von Arbeitsstreitigkeiten (Konflikten)], in: Vedomosti SND RSFSR i VS RSFSR, 1991, Nr. 47, Art. 1611.

einwöchigen Frist und der Annahme eines Beschlusses über ihre Begründetheit. Außerdem diente der Ukaz als Grundlage für die Einrichtung des Dienstes zur Regelung von Arbeitsstreitigkeiten am Ministerium für Arbeit und Beschäftigung der RSFSR, indem er diesem Gremium die Kontrolle über die Erfüllung der abgeschlossenen Vereinbarungen, die Untersuchung der Ursachen für das Aufkommen von Arbeitsstreitigkeiten, sowie deren Beseitigung übertrug.

Eine der wichtigsten Ursachen für die schleppende Entwicklung der individuellen und kollektiven Arbeitsverhältnisse in Rußland und die Unvollkommenheit des Verfahrens zur Lösung von Arbeitsstreitigkeiten liegt, unserer Meinung nach, in dem Fehlen eines einheitlichen Konzepts. Bis heute hat der Staat nicht genau formuliert, was das Hauptziel der Veränderungen, die im Bereich der Arbeit in der Übergangsperiode vor sich gehen, sein soll, wie sich der Bereich langfristig entwickeln soll. Außerdem ist es in Rußland, trotz aller Erfahrungen, die bei der Gesetzgebung unter den Bedingungen einer funktionierenden Marktwirtschaft inzwischen gemacht worden sind, und trotz des Vorhandenseins theoretischer Untersuchungen zu diesem Bereich, nach wie vor gängige Praxis, Gesetzesprojekte, Föderationsprogramme und Perspektivpläne zu verabschieden, die in ihrer großen Mehrheit nicht miteinander abgestimmt werden, und einander manchmal sogar widersprechen, da sie in der Regel von verschiedenen Gruppen ausgearbeitet werden, die jeweils nur eine von ihrer Branche ausgehende, sehr verengte Sicht auf die Aufgaben und Folgen des jeweiligen Projekts haben.

Es gibt auch einen anderen Faktor, der die Entwicklung im Bereich der Arbeit hemmt: die hartnäckige Unlust der Regierung, die Arbeitgeber wirklich strafrechtlich verantwortlich zu machen. Sogar das am 17. Februar 1999 von der Staatsduma der RF verabschiedete Gesetz ändert nichts an dieser Situation. In ihm wird verfügt, daß "die systematische, unbegründete Nichtbezahlung der Löhne [...] mit einem Bußgeld von bis zu 200 Mindestlohnsätzen (ca. 350 US-Dollar) oder mit Freiheitsentzug bis zu zwei Jahren" belegt wird. Doch erstens ist es noch nicht sicher, ob der Präsident dieses Gesetz unterzeichnen wird, und zweitens fehlt darin das Kriterium, nachdem bestimmt wird, wann die Nichtzahlung der Löhne begründet und wann sie unbegründet ist.

Auf diese Weise lassen sich also als wichtigste Ursachen für die Nichtbezahlung und Zahlungsverzögerungen der Löhne sowie, als Folge davon, der Zunahme von Arbeits-

streitigkeiten, nennen:

Die Unvollkommenheit der Gesetzgebung, die in der fehlenden Haftung der Arbeitgeber für die Nichtbezahlung und Zahlungsverzögerung der Löhne, besteht;

die unbegründete Liberalisierung der Arbeitsgesetzgebung und die selbstverschuldete Rückzug des Staates von der Lenkung des Bereichs der Arbeit in der Übergangsperiode;

die Ausrichtung der staatlichen Politik auf die künstliche Schaffung von Bedingungen für die Kapitalakkumulation auf Kosten der Arbeitnehmerrechte, während der größte Teil der Bevölkerung in Rechtsdingen völlig unerfahren und für die neue Organisation der Gesellschaftsbeziehungen nicht vorbereitet ist;

die Unvollkommenheit und der Konservatismus des Justizsystems, das die Verhandlung von Arbeitsstreitigkeiten in allgemeinen Gerichten und den Vollzug von Urteilen zu Arbeitsstreitigkeiten nach den Normen des Vollstreckungsverfahrens für zivile Rechtsbeziehungen vorsieht;

die Unmöglichkeit, das faktische Niveau der Arbeitslosigkeit zu finanzieren, die zwangsläufig zum Unterdrücken der Arbeitslosigkeit durch die künstliche Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen in faktisch zahlungsunfähigen (bankrotten) Produktionsbetrieben führt;

die Umorientierung der abhängig Beschäftigten auf den Kampf für die Auszahlung der Löhne, anstelle des Kampfes für die Höhe der Löhne;

die fehlende Unternehmensführungskultur, die fehlende Überprüfung des Direktorenstabs auf ihr Recht und ihre Kompetenz, einen Betrieb zu leiten.

Abschließend muß festgestellt werden, daß die Nicht- und die verzögerte Auszahlung der Löhne ihrerseits soziale Folgen haben:

- Die wachsende Unzufriedenheit des größten Teils der Gesellschaft mit den nationalen und teilweise auch regionalen Obergkeiten;
- die Veränderung der gesellschaftlichen Moral und die Zunahme der Kriminalität infolge des sinkenden Ansehens ehrlicher und gewissenhafter Arbeit.

Diese Folgen bergen die Gefahr in sich, daß sich die Arbeitsstreitigkeiten zu sozialem Protest umwandeln und ausweiten, der sich dann in spontanen oder gelenkten politischen Massenaktionen gegen die Machtorgane entlädt.

Context and Practice of Collective Bargaining in Slovenia

MIROSLAV STANOJEVIC (UNIVERSITY OF LJUBLJANA, INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES)

Political and Social Contexts

The political context: At the end of the 80's the major political groupings in Slovenia were the right wing coalition Demos; Slovenian liberal democrats (LDS), a mixture of market reformers and influential groups strongly oriented towards the model of social market economy; and Associated list of social democrats, reform oriented former communist party on the left. The right wing coalition won a majority and subsequently formed a government after the first free parliamentary elections. Controversies within the coalition caused the new elections in the 1992, when a centre-left coalition, consisting of major Liberal democrats and Social democrats (reformed communists) formed the new government. Since then the most important political party has been Liberal democrats, which has kept on power after third election too, this time in coalition with more conservative Peoples party. It is possible to say that after the year 1992 the government coalition has been relatively open and sensitive to employees attempts to involve their representatives in the process of forming of some aspects of public policies.

Table 1: Unemployment rates 1992-1998

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Registered	13.3	15.4	14.2	14.5	14.4	14.8	14.3
ILO standards	8.3	9.1	9.1	7.4	7.3	7.4	7.7

* estimates; sources: SURS, estimates: ZMAR

The labour force: Slovenia has a population of 2 million with active labour force of approximately 900 000 persons. The activity rate of female population is 51.2%; compared to the activity rate of male population (65%) the rate is relatively high (Pirher, 1994: 54). Active population has been distinctively reduced in the first years of the transitional period. According to the surveys the reduction reached 12% in the period from 1991 to 1993 (Trbanc, 1994:64). On the end of the same period the unemployment rate reached 9.1% in terms of ILO standards (Ignjatovic, 1995, 130; Pirher, 1994, 51) and after the year 1993

has not changed significantly. In the year 1993 the unemployment rate of female work force was 8.3%, lower compared to male unemployment rate in the same year (9.9%). Comparison shows that unemployment rate in Slovenia is similar to, even slightly below the average unemployment rate in EU (Pirher, 1994: 51-53).

The Macroeconomic Position of Slovenia: Indicators of the Economic Development in the Last Decade (1989–1999)

GDP per capita. The Slovenia per capita GDP continues to be ahead of that of the other transitional countries. Its starting point on the beginning of the 1990's was relatively better.

Table 2: GDP per capita in selected transitional CEE countries and its percentage out of EU average

	1995 (ECU)	1997 (ECU)	1995 %	1997 %
Czech Republic	10,800	12,000	62	63
Hungary	7,800	8,900	45	47
Poland	6,200	7,500	36	40
Romania	5,600	5,800	32	31
Slovakia	7,400	8,900	43	47
Slovenia	11,300	13,000	65	68

Sources: Eurostat, September 1998; ZMAR, Ljubljana

GDP growth rates. Table 3 shows that Slovenia had negative annual rate of GDP growth between 1988 and 1992 with lowest point reached in the year 1991. The figures reveal a huge problem on the end of the 80's and on the beginning of the 90's, due to plant closures and downsizing have been representative of a general pattern of restructuring of its industry. After 1993 the trends significantly changed. Thereafter Slovenian economy has experienced modest growth rates (between 3 and 5%).

Table 3: Macroeconomic Indicators

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
GDP growth rates	-1,7	-1,8	-4,7	-9,3	-6,0	1,0	4,9	4,1	3,1	3,8	4,0
Inflation rate		1306	459,7	117,7	201,3	32,9	21	13,5	9,7	9,1	8,1

Sources: (GDP growth) Zavod RS za statistiko; Bilten Banke Slovenije (avgust 1996); (Inflation) ZMAR, jesensko porosilo 1998 Sources: Zavod RS za statistiko, Bilten Banke Slovenije (avgust 1996). ZMAR, Jesen-

sko porosilo 1998;

The inflation. At the end of the 80's the inflation rate in former Yugoslavia was extremely high. The highest rate (1300%) was in the year 1989. After introducing Slovenian national currency in the year 1991, the rate has been radically reduced to the level of 117,7%, but still extremely high in terms of developed economies. Inflation grew in the year 1992 up to 200%. Thereafter it was successfully reduced, falling to below 10% after the year 1995.

Wage growth. Wages and salaries has been growing constantly in the last decade. In the last two years (1997, 1998) the wage rate was lower compared to productivity rates.

Table 4. Wage and productivity growth, 1993-1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Wage	11,7	4,7	5,1	5,1	2,5	2,0
Productivity	4,6	5,0	3,2	3,6	3,3	3,5

Source: Porosilo o delu ZSSS, Ljubljana, November 1998; unpublished information, ZSSS

Industrial Relations Actors

The trade union scene: At the beginning of the 90's Slovenian trade unions scene was similar in structure to that of its counterparts in most transitional Eastern European societies. The characteristic feature of the structure was ideological and political splits which divided trade unions into the 'old reformed' and 'new independent' camps (MacShane, 1994: 337-367). From end of the 90's the trade union scene has not been so strongly connected with the opposing political camps. It seems that new cleavages based on diverging interests of employees in manufacturing industry and public sector are appearing.

There are four principle trade union organisations in Slovenia: Free TU (ZSSS), Independent TU, Confederation 90 (K-90) and PERGAM. The biggest one is the 'old reformed' ZSSS, which includes approximately half of the trade unionised workforce. The key 'new' independent trade union used to be KNSS, now facing with crisis and disintegration. About 25% of all trade union members in Slovenia are not included in the principle organisations. This part of the trade unionised active population constitutes the membership of autonomous trade unions within public sector, some professions, companies and even regions.

The trade union density rate in Slovenia was close to 60% in 1994 (Stanojevic & Omerzu,

1994; Paul Lazarsfeld-Society, 1996). According to more recent research TU membership have fallen to 42.8% in 1998 (Table 5). It is still the highest density rate of Central Eastern European transitional societies. Compared to these societies, the main peculiarity of Slovenian trade unionism is a relatively high-density rate and its more gradual lowering rate. In spite of these comparative 'good' results, the negative trend is dramatic one. Slovenian trade unions have lost almost 20% of its membership within the last four years. The Slovenian trade union density rate was high in terms of Western European standards, now being close to the 'average' Western European rate (Visser, 1995:55).

Table 5. Trade union density in Slovenia, 1989-1999

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
69		61,6	60,3	57,8	58,6	48,8	47,4	44,1	42,8

Source: SJM 1989-1998 (total sample size: ca. 2000 (1989, 1991), ca. 1000 (1992-))

Within Slovenian companies the trade unions are well organised in formerly socially owned medium-large and large companies; as a rule they do not exist in the new, smaller companies (Kavcic, 1996). In medium-large and large companies the trade union density rate is very high, usually from 70 to 80% (Kavcic, 1996). In spite of trade union pluralism, which is accentuated on the macro level, within the Slovenian companies one trade union organisation exists as a rule, because different trade unions are clearly demarcated between each other, above all on a territorial and branch criteria. As it indicated out before, the independent trade union is organisationally parallel to the 'old reformed one'. That is why cases exist of companies with two and, in very rare cases, with three trade union organisations. In these cases one trade union organisation always has a significant majority, smaller organisations are rooted within some workshops or departments. According to the survey, co-operation of the unions within the companies is quite correct (Kavcic, 1996). At the beginning of the 90's, when the network of independent trade unions was forming, relationships between the unions were marked by competition and frequent internal conflicts. Trade unions are the main initiators of works councils in formerly socially owned medium-large and large, usually traditional, industrial companies. In 1996, works councils existed in about 75% of these companies. This type of employee representation was quite rare within public enterprises (one fifth). Within the new private companies they were extremely rare.

All, not very numerous, companies with foreign ownership had works councils, organised according to European standards. Within joint venture companies, works councils are an unknown institution (Kavcic, 1996:26).

Employers. The most influential employers' organisation is the Slovenian Chamber of Commerce. The chamber has functioned as the key employers interests articulator within the collective bargaining system from the beginning of the 90's. It consists of branch organisations negotiating the collective agreement on the mezzo (branch) level in the name of the Chamber.

At the beginning of 1994 the Slovenian employers' association was formed. Compared to the Chamber of commerce, the association is voluntary one. It includes 60 per cent of employees in manufacturing industry. In co-operation with chambers, and having the same rights as chambers, it improved employers representation and bargaining position within the collective bargaining system on both, macro and mezzo levels. Third employers association named OGISTA represents interests of small companies.

Institutionalisation of Social Partnership

The main neo-corporatist institutions have appeared spontaneously, without any clearly declared or planed orientation towards this type of industrial relations regulation. Pragmatic accommodation to the external pressures, combined with the Slovenian tradition, simply induced the need for the institutions. The oldest one is **centralised collective bargaining system**, which was formally installed in the year 1990 as institution which could be helpful in the context of huge economic depression and the simultaneous trade unions pressures centred on the demand for higher wages.

The second institution is **the co-determination system**. In the year 1993 the left-centrist government, strongly supported by trade unions, formulated a proposal for a law on co-determination which almost literally reproduced the German law on co-determination; the law was accepted by the parliament. In this point some kind of political exchange between the government and trade unions happened. Trade unions wanted to influence and control privatisation process from below, at the same time government needed trade unions co-operation and political support.

Social-Economic Council, the third neo-corporatist institution, was founded in the year 1994. Again, the way of forming the institution reveals the government's pragmatic approach. In fact, Social-Economic Council was constituted as a result of a political exchange centred on the consensual acceptance of the **income policy** for year 1994. Early in 1994 the government invited social partners to reach agreement on this policy. In exchange for co-operation the government offered forming of permanent tripartite body on the macro level, which would enable long term social partners inclusion in the processes of forming of the income and some other social and economic policies. The offer was accepted. In the form of agreement on income policy for year 1994 the tripartite body was constituted. The key points of the agreement can be summarised as follows:

The formation of a tripartite body (Social-Economic Council). With this institution the process of construction of formal neo-corporatist structure (codetermination system and centralised collective bargaining system) was concluded.

Social partners agreed that they would continue to negotiate with the aim of reaching more fundamental social contract in the next year.

For the first time they introduced the mechanism of the national indexation system, systematic cost-of-living adjustment similar to the Italian 'scala mobile', aimed to support the further reduction of the inflation rate. The mechanism was sanctioned by law.

The minimum wage was defined and also sanctioned by law.

It was decided that relatively successful companies (up-sizers as well as successful down-sizers) could use up to 25% of their profits for wages. In this way the room for collective bargaining on the micro level was defined.

The collective agreements were separated from the individual contracts company have concluded with managers teams. In this way the highest salaries were excluded from the collective bargaining system, exposed to public attention and were limited.

Within the frame defined by agreement on income policy, the partners bargained the general collective agreement for 1995.

The year after the partners signed the social contract which cemented the collective bargaining system as exclusive and basic instrument of (forming and implementation) of income policy. In the same time the parliament accepted decision that the tripartite body must discuss all laws and policies concerning the interests of social partners before enter-

ing the parliamentary procedure. Partners started to negotiate on the new law on collective bargaining. The government agreed that the portion of the take-home wage within the gross wage could be improved by 4% (tax on income were reduced from 42 to 38%). Social agreement defined new higher minimal wage and the cost-of-living adjustments that was more in accordance with trade unions demands (from 0.80 to 0.85).

Collective Bargaining

The bargaining structure. At the beginning of the transitional period the dominant bargaining level was fixed at macro level. It involved the major trade unions and the chamber of commerce as the main governments' 'partners' in the regulation of the income policies. At the beginning of the 90's the 'explosion' of unemployment, numerous plant closures and massive downsizing defined the environment of the bargaining process. In spite of crisis, real wages began to growth and the gap between lowest and highest payments has widened rapidly.

At the end of this ten-year period the collective bargaining system is still a highly centralised one. Actual structure of collective agreements is as follows:

1. Two general collective agreements (for manufacturing industry and public sector);
2. Branch collective agreements and
3. Companies collective agreements.

Bargaining coverage in Slovenia is higher than union density rate. Almost all of the total labour force is 'covered' by the provisions of collective agreements in Slovenia, at least with lowest standards defined in the general agreements.

Before 1994 the government defined the key parameters of income policies which framed general collective agreements. Thereafter, all social partners have been involved in forming of the policies. Resulting agreements on income policies defined general standards for the economy which were formally reproduced within general collective agreements. The apparent overlapping between the agreements promoted initiatives, strongly supported by the major Free trade union, to abolish general collective agreements and implement general standards, reached by consensus on the Social-Economic Council, directly to the sectoral or branch level respectively. Numerous smaller trade unions, which are not repre-

sentative at macro level and not included in the Social-Economic Council, strongly opposed this initiative because the actual general collective bargaining process is the only one where they can influence macro policy.

Average salary in Slovenia for 1997 was DEM 1671 (average gross income per employee) and DEM 1049 (take-home wage). The minimal wage was defined by law at the level of DEM 600 (gross income) or DEM 380 (net wage).

In the manufacturing industry, which is primarily export oriented, the average salaries are significantly below the average standards for the economy, approximately for 20 per cents. Textile and some other labour intensive industries are on the lowest level (defined by general agreement for manufacturing industry). Only exceptionally successful branches, such as pharmacy, define standards in their separate agreements that are on the average level for the national economy. The most successful companies within the branches have possibility to improve the conditions on the company level through companies' collective bargaining procedures.

Conflict: According to the available data for the period after the year 1995 the centralised collective bargaining system has functioned as a relatively efficient income policy instrument. The growth of salaries is under control now; the most important success reached in the 1997 and 1998 with the average salaries rate growth being lower compared to productivity rate growth (Table 5).

There has been a successful outcome in spite of the two major conflicts after the year 1995. In the September 1996 the employers cancelled (denounced) the general collective agreement claiming the radical reduction of different additional payments which were included in the definition of the minimal wage. The employers' action caused the severe trade unions reaction culminating in public protest. In this critical moment the government supported trade unions. Under the pressure employers accepted the General collective agreement for the year 1997 which kept all additional payments defined by former agreements. The second important instance of conflict occurred at the end of 1997 when trade unions from the public sector initiated public protest against the government's attempts to reduce public expenditures.

Collective Bargaining on the Micro Level

The following illustration of conditions and results of the collective bargaining on the micro level (Tables 6-8) is derived from data collected by a qualitative survey conducted in the spring of 1998 in five Slovenian companies.¹⁵ The five companies are located within typical sectors of Slovenian industry (electrical equipment - two companies, textile, food and chemistry). Ten years ago all companies were organised as socially owned enterprises, with highly developed social functions (job security) and institutionally secured intensive employees participation in the decision making process (self-management). In the tables, the cases of three companies are presented: two companies, one is relatively big and other is smaller, which have been faced with dramatic downsizing and restructuring during the last ten years, on the one hand, and the case of an extremely successful company on the other. The latter, far from downsizing, started to expand ten years ago and has reached fifth place among the largest world producers of specific electrical equipment.

Table 6. The cases of three companies

	Company A	Company B	Company C
Main products	Home appliances	Synthetic pitch	Energy measuring equipment
Average net monthly salaries per employee	DEM 790 and 850	Ca. DEM 1.000	Ca. DEM 1.000
Export	91% (Germany 31%, Austria 31%; Croatia 16%, France 13%)	56% (Germany 41% and France 23%)	>90% (mostly to Germany)

	A			B			C		
	1988	1998		1988	1998		1988	1998	
Employees	5,495	4,283	-22%	385	245	-36%	1,318	2,018	+54%
Turnover (Mio. DEM)	935	675	-28%	49	36	-35%	83	160	+48%
Profit (x1000 DEM)	58.620	14.686	-75%	-	940	-	-	5.000	-

Table 7. The Trade Unions

	Company A	Company B	Company C
Number of T.U.	2	1	2
Density	80%	70%	80%
T.U. power	very powerful	moderate	very powerful
T.U. - management relations	co-operative	tensions, mistrust	co-operative
Mutual trust	regular payments	remuneration system is unclear	employee ownership (T.U. members)

¹⁵ The research dealt with the institutional environment of Slovenian companies and its influence on their performance.

Solving the redundancy problem	soft	rigid soft	-
Strikes	None	conflict early 1990, when general-manager was changed	Three-days strike (1988)

Table 8. Participation

	Company A	Company B	Company C
Evaluation of the former system of self-management	Positive	Positive	Positive
Works council members	19	9	15
Commissions	no	no	no
Meetings	every month	occasionally	occasionally
General manager and T.U president	regularly invited	regularly invited	regularly invited
Information	business results	business results and grievances	business results
Supervisory board: Members / Employee Representatives	10 / 5	6 / 3	8 / 4
Ownership structure: Institutional owners / Employee ownership	48% / 32%	66% / 29%	40% / 60%

Generally speaking, wages and working conditions are the main issues around which Slovenian trade unions mobilise at micro level. As it was said before, in companies which are able to exceed standards defined by industrial wage agreement, trade unions could initiate internal collective bargaining to try and obtain better salaries. This kind of company collective agreements are relatively rare in Slovenia, because most of the companies are not able to offer better payment conditions for their employees. That is why the trade unions within the companies are more concerned with control, in other to ensure that management consider standards defined in sector and general collective agreements. This control is usually supported by traditional trade unions pressure.

Conclusions

1. The actual regulation of industrial relations in Slovenia oscillates between neo-liberal and neo-corporatist forms. Within the last few years the signs of a movement towards the neo-corporatism have appeared.

2. After the year 1995 the centralised collective bargaining system could be evaluated as relatively successful one. Its main result is a moderate growth in the rate of average salaries which has been lower compared to productivity rate in last few years.
3. The two major conflicts from 1996 and 1997 could be understand as the first signs of future divides and cleavages between the main industrial relations partners in Slovenia.

Re-distributive conflict between the employers and employees in the manufacturing industry will constitute as a long term feature of the industrial relations, but could be neutralised by an another, potentially more important cleavage, which is appearing between the government and the employees in public sector. In this point the interest of both sides, employers as well as employees in manufacturing sector converge with government restrictive policies. An another dimension of the policies, the proposal of the new pension system, provoked strong opposition of all trade unions and unified them against government.¹⁶

It seems that the main cleavages partly overlap and neutralise eachother. According to cleavages it is possible to say, that centralised collective bargaining system and a social partnership pattern as a whole, will be exposed to the huge pressures in the next years.

4. The empirical evidence presented here suggests that Slovenian labour relations within the formerly socially owned enterprises has been characterised by united, well-organised trade union organisations, with extremely high density rates (70-80%). They strongly support works councils as the specific, helpful extension of workers interest representation at plant level. This 'dual representation' constitutes relatively efficient "company unionism" within the Slovenian enterprises.

The trade unions are the more powerful part of the representation. In the context of increasing job insecurity they have primarily mobilised against the prevention of wage reduction and deterioration of working conditions. Their aims have been reached within the collective bargaining system where trade unions have used traditional policies, well understood by the managers. Having employee majority support and action abilities affirmed in strikes, they were relatively successful in reaching these aims. In the process of implementation of their 'policies', most trade unions were realistic and 'constructive' supporters of partnership relations within the companies.

¹⁶ At the 2 May 1999 the partners signed the agreement on new pension system which now enters the parliamentary procedure.

References

- Ignjatovic, M. (1995) Politika zaposlovanja v postmodernem obdobju razvitih druzb – primerjalni pristop, Ljubljana: FDV (unpublished research)
- Kavcic, B. (1996) Analiza izvajanja Zakona o soupravljanju delavcev, Ljubljana: ITEO (unpublished)
- MacShane, D. (1994) 'The Changing Contours of Trade Unionism in Eastern Europe and the CIS, in: New Frontiers in European Industrial Relations, ed. R. Hyman & A. Ferner, Oxford: Blackwell
- Pirher, S. (1994) 'Mednarodna primerjava brezposelnosti', in: Zaposlovanje, Priblizevanje Evropi, ed. S. Pirher and I. Svetlik, Ljubljana: FDV
- (1996) 'Situation and Image of the Trade Union in 10 CEE-Countries', Report on a representative opinion research, Vienna: Paul Lazarsfeld-Society
- Stanojevic, M. and Omerzu, M. (1994) 'Javnomnenjske podobe sindikatov', Druzboslovne razprave 17-18, Ljubljana: SSA- IDV
- Stanojevic, M (1990) 'Self-Management in the Context of the Disintegration of "Real-Existing" Socialism', Praxis International 1-2, Oxford
- Streeck, W. (1988) 'Neo-Corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany', in: Order and Conflict in Contemporary Capitalism, ed. by Goldhorpe, J.H., Oxford: Clarendon Press
- Trbanc, M. (1994) 'Ocene mesečnih stopenj brezposelnosti po kriterijih mednarodne organizacije dela', in: Zaposlovanje, Priblizevanje Evropi, ed. S. Pirher and I. Svetlik, Ljubljana: FDV
- Visser, J. (1995) 'Trade unions from a comparative perspective', in: Comparative Industrial & Employment Relations, ed. J. Van Ruysseveldt, R. Hiskamp & J. van Hoof, London: SAGE
- (1993) Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju s komentarjem, Ljubljana: Gospodarski vestnik

The Communist Trade Union Legacy in Central and Eastern Europe in the Era of Globalisation

RICHARD CROUCHER (CRANFIELD UNIVERSITY, CENTRE FOR STRATEGIC TRADE UNION MANAGEMENT)

The aim of my contribution is to point up some aspects of the importance of the Communist legacy which are sometimes overlooked in analyses of trade unions as institutions in Central and Eastern Europe, and to evaluate the legacy's influence at the end of a decade of seismic change. The intention is to make some new points rather than to provide a comprehensive evaluation. The contribution looks at the historical legacy in terms of trade union functions, and then raises questions concerning the continued relevance of the legacy and particularly enterprise-based structures in the era of globalisation. The subject is one that may appear of limited interest since 'reformed' Communist unions are not the only unions in existence in CEE countries, having been joined by 'new' unions. Yet, in aggregate, the 'reformed' Communist unions probably account for a majority of members. These unions retain considerable resources inherited from the Communist period, the 'new' unions frequently follow the 'old' union model in many organisational if not ideological respects, and members' conceptions of trade unionism have in most cases been shaped by the ex-Communist organisations. It is argued that the inheritance remains crucially important although unions, including 'old' unions, have shown a real capacity for adaptation and renewal. They may, as Dr. Toth argued earlier, be particularly prone to conservatism compared to the state and employers as, but their capacity for change challenges crudely deterministic theories of 'path dependency', as his own example of the Hungarian metalworkers shows.

The two key functions of trade unions under Communism were the mobilisation of workers behind the national interest and the administration of welfare benefits. These functions did not entirely rule out some degree of interest-representation by these unions as the sharp lines of the 'classical' state socialist system softened in the 1970s as Kornai points out in his wide-ranging analysis of its evolution. Indeed, adaptation was necessary as subterranean traditions of oppositional and social-democratic unionism persisted despite repres-