

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Schweden

Schweden macht wegen seiner aktiven Vollbeschäftigungspolitik und einiger bahnbrechender Modelle der Humanisierung der Arbeit immer wieder Schlagzeilen. Man fragt sich bei uns vielfach, welche Hintergründe diese Politik bestimmen und ob etwa bestimmte Rezepte oder Instrumente angesichts unserer kritischen Situation für die Bundesrepublik übertragbar erscheinen. Eine Studienreise des Amtes für Industrie- und Sozialarbeit der Evangelischen Kirche von Westfalen im Mai 1978, an der sich auch eine Reihe ehren- und hauptamtlicher gewerkschaftlicher Funktionsträger beteiligten, sollte durch direkte Anschauung und gezieltes Nachfragen vor Ort eine etwas genauere Einschätzung der Struktur und Funktionsweise der schwedischen Arbeits- und Beschäftigungspolitik ermöglichen. Auf dem Programm standen eine Reihe von Kontakten mit der Arbeitsverwaltung, den Tarifvertragsparteien (Gewerkschaften und Arbeitgeberverband), mit Unternehmen sowie - zur Erörterung der polit-ökonomischen Rahmenbedingungen - mit der Arbeitsmarktforschung. Fazit: Schweden steht vielfach vor den gleichen Problemen wie wir; die Problemlösungen und deren Ergebnisse unterscheiden sich jedoch überwiegend von unseren Erfahrungen.

Doch zuvor ein paar allgemeine Rahmendaten: Schweden hat gut 8 Millionen Einwohner - auf einer doppelt so großen Fläche wie der Bundesrepublik. Ein Drittel davon lebt in den Ballungszonen um Stockholm, Malmö und Göteborg, woraus sich eine Reihe regionalpolitischer Fragestellungen insbesondere für Mittel- und Nordschweden ergeben. In der Vergangenheit herrschte eher Arbeitskräfteknappheit, was sich u. a. darin äußert, daß derzeit mehr als 4 Millionen, also über die Hälfte der Einwohner, erwerbstätig sind (BRD zum Vergleich: 43 Prozent). Der hohe Beschäftigungsstand ist zugleich auch Ergebnis der gewerkschaftlichen Zielsetzung „Arbeit für alle“, wodurch sich das Beschäftigungsvolumen in den zehn Jahren zwischen 1965 und 1975 insgesamt um 10 Prozent erhöhte. Die damit geschaffenen 300 000 Arbeitsplätze kamen in erster Linie den Frauen zugute, deren Anteil an den Erwerbstätigen sich in diesem Zeitraum um gut 5 Prozent auf jetzt 42 Prozent erhöhte. Der Anteil der ausländischen „Einwanderer“ (so die offizielle Bezeichnung) an sämtlichen Beschäftigten beträgt demgegenüber nur etwa 6 Prozent - gegenüber 10 Prozent in der Bundesrepublik.

36 Prozent der Erwerbspersonen sind in der Industrie und im Baugewerbe tätig, weit mehr, nämlich 57 Prozent, in Handel, Verkehr und im Dienstleistungssektor. Knapp ein Drittel, doppelt so viele wie in der Bundesrepublik, sind im öffentlichen Sektor beschäftigt. Der Staat spielt in der Vollbeschäftigungspolitik demnach eine ungleich gewichtigere Rolle:

Ein weiterer wichtiger Strukturunterschied: Die Arbeitnehmerschaft ist dank ihres im internationalen Vergleich äußerst hohen Organisationsgrades von knapp 80 Prozent (Arbeiter allein: über 90 Prozent) ein ungemein starker politischer Faktor. Gewerkschaftliche Interessenvertretung in zentralen Arbeitnehmerfragen ist daher entsprechend effektiv, potenziert durch den (intern nicht ganz unumstrittenen) Kollektivanschluß an die Sozialdemokratie. Die Struktur des kapitalistischen Wirtschaftssystems wurde allerdings in der Vergangenheit trotz dieser Machtstellung der Arbeiterbewegung praktisch nie in Frage gestellt — bis auf die neuerliche Forderung der Bildung kollektiver Arbeitnehmerfonds aus den Unternehmergewinnen, die wiederum, 1976 vom LO-Kongreß beschlossen und in Olof Palmes Wahlprogramm eingehend, prompt zum Bürgerschreck erhalten mußte und die Sozialdemokraten schließlich ihre Regierungsmehrheit kostete. Da die Gewerkschaften jedoch ihre Ziele in erster Linie durch Kollektivvereinbarungen durchsetzen und die derzeitige bürgerliche Regierung die bestehenden Arbeits- und Mitbestimmungsgesetze respektiert, hat sich an der praktischen gewerkschaftlichen Politik dadurch wenig geändert. Die Gewerkschaften selbst zerfallen nach den traditionellen Berufsgruppen in drei selbständige Organisationen: In der Landsorganisation i Sverige (LO) sind die Arbeiter, in der Tjänstemännens Central-Organisation (TCO) die Angestellten und in der Sveriges akademikers central Organisation (SACO/SR) die öffentlich Bediensteten und Akademiker organisiert. Die LO, mit 1,9 Millionen Mitgliedern größter Gewerkschaftsbund, wiederum besteht aus 25 überwiegend nach dem Industrieprinzip organisierten Gewerkschaften. Wegen der klaren organisatorischen Abgrenzung herrscht offensichtlich weder an der Spitze noch an der Basis ein Konkurrenzverhältnis zwischen diesen berufsspezifischen Gewerkschaftsbünden.

Ergebnisse gezielter Beschäftigungspolitik

Schweden zählt derzeit gut 90 000 Arbeitslose. Dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 2,4 Prozent und betrifft vor allem Jugendliche und junge Männer, da in den Betrieben nach dem im Kündigungsschutzgesetz festgelegten Prinzip verfahren wird: Wer zuletzt eingestellt wurde, wird zuerst entlassen. Frauen genießen durch Gleichstellungsabkommen und Quotenregelungen einen vergleichsweise stärkeren Beschäftigungsschutz. Die Arbeitslosenquote wäre indessen ohne gezielte staatliche Vollbeschäftigungsmaßnahmen mehr als doppelt so hoch. 160 000 Personen werden derzeit in ihrem beruflichen Status durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, geschützte Werkstätten sowie öffentlich betriebene oder geförderte Fortbildung gesichert.

Allein 60 000 Personen (= 1,5 Prozent der Beschäftigten) befinden sich ständig in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Dafür gibt es die „25-Kronen-Regelung“, wonach die Arbeitsmarktbehörde den Unternehmen quasi einen Lohnersatz leistet, wenn sie den Beschäftigten statt ansonsten fälliger Kurzarbeit oder Blockstillstand („Beurlaubung“) eine betriebliche Weiterbildung bis zu einem halben Jahr zukommen lassen. Davon sind z. Z. 45 000 Arbeitnehmer betroffen. Der Rest profitiert von überbetrieblichen Fortbildungsangeboten, die nach einer neueren Statistik zu 75 Prozent zu einer anschließenden Wiederaufnahme eines Arbeitsverhältnisses führen. Arbeitsplätze können demnach vor allem für Männer über 25 Jahre gesichert werden. Ausschließlich für die Problemgruppe der Jugendlichen wurde in jüngster Zeit eine Reihe von „Notstandsmaßnahmen“ in staatlicher, kommunaler und privater Trägerschaft lanciert. Das Programm derartiger Arbeitsbeschaffungsprojekte, das ständig

planmäßig ergänzt und auf bestimmte Problemgruppen zugeschnitten wird, umfaßt dabei öffentliche Infrastruktur- und Dienstleistungstätigkeiten wie auch Arbeiten im Industriesektor.

Geschützte und halbgeschützte Arbeitsplätze in öffentlichen Behörden oder Privatunternehmen sind ein weiteres wichtiges Instrument der Beschäftigungssicherung von Problemgruppen. Die Weiterbeschäftigung z. B. von Behinderten oder Leistungsgeminderten im Unternehmen wird mit degressiven Subventionen über mehrere Jahre unterstützt. (1. Jahr: 75 Prozent der Lohnkosten; 2. Jahr: 50 Prozent; 3. Jahr: 25 Prozent jeweils für den Fall, daß zusätzlich ein Arbeitsuchender eingestellt wird.) Eine äußerst wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang die von Vertretern des Arbeitgebers, der Betriebsgewerkschaft sowie des örtlichen Arbeitsamtes gebildeten „Anpassungsgruppen“ auf betrieblicher Ebene. Ihr Ziel ist die dauerhafte berufliche Integration oder Rehabilitierung älterer, leistungsgewandelter oder schwer zu vermittelnder Arbeitnehmer durch Bereitstellung und Anpassung entsprechender Arbeitsplätze. Gegenwärtig bestehen über 4500 derartiger Anpassungsgruppen, d. h. in mehr als 50 Prozent der Unternehmen über 50 Beschäftigte. Dennoch sind nach Mitteilung der LO z. Z. immer noch 25 000 Behinderte ohne Arbeit. Sie stellen damit ein Viertel aller registrierten Arbeitslosen.

Eine weitere beschäftigungssichernde Maßnahme wurde von der Arbeitsverwaltung im Jahre 1977 eingeführt, um negative Rationalisierungsfolgen einzudämmen: Unternehmen krisenbedrohter Branchen (wie z. B. Stahl-, Holz- und Papierindustrie), die den lokalen Arbeitsmarkt beherrschen, erhalten für den Fall der Weiterbeschäftigung anstelle sonst notwendiger Entlassungen einen (zeitlich befristeten) staatlichen Lohnkostenzuschuß von 75 Prozent. In den betroffenen Unternehmen werden auf diese Weise gegenwärtig zwischen 10 und 15 Prozent der Arbeitnehmer geschützt. In bestimmten Fällen werden darüber hinaus an die Arbeitgeber Lohnbeihilfen von 12 000 skr pro Jahr (= 6000 DM) bei Neueinstellungen mit mindestens einjähriger Beschäftigungsdauer gewährt. Dieses Mittel dient vor allem auch der regionalpolitischen Beschäftigungssteuerung. Die Weiterbeschäftigung von Textilarbeitern über 50 Jahre wird mit 15 skr pro Stunde subventioniert.

Von schwedischer Seite wurde insbesondere durch die Gewerkschaften wiederholt betont, daß Arbeitszeitverkürzungen nicht als Mittel der Arbeitsmarktsteuerung, sondern ausschließlich der Humanisierung der Arbeit angesehen würden. So besteht für über 60jährige die Möglichkeit, die tägliche Arbeitszeit bis zur Pensionierung auf die Hälfte zu reduzieren. Dafür werden in den Betrieben teilweise Zwillingsarbeitsplätze eingerichtet. In einem der besuchten Unternehmen ist die Nachtschicht auf 7,2 Stunden, in einem anderen auf 6 Stunden begrenzt, wobei laut Tarifvertrag die Zahl der aufeinanderfolgenden Nachtschichten nicht mehr als vier betragen darf.

Das Vollbeschäftigungsziel hat Vorrang

Hinter dem beschriebenen Einsatz selektiver Maßnahmen und Direktsubventionen steht bei den Arbeitsmarktorganisationen einschließlich der Arbeitgeberseite die Konzeption, daß das Vollbeschäftigungsziel auf jeden Fall Priorität gegenüber den übrigen wirtschaftspolitischen Zielen wie insbesondere gegenüber der Preisstabilität besitzen müsse. Der Vertreter des schwedischen Arbeitgeberverbandes (Svenska Arbetsgivarföreningen, SAF) bedauerte, daß das durch ein alternatives Zielsystem bestimmte Verhalten der deutschen und japanischen Wirtschaftspartner erhebliche Probleme für die schwedische Wirtschaftspolitik mit sich bringe.

Als ausschlaggebend bezeichnete *Gösta Rehn*, Leiter des Stockholmer Instituts für Sozialforschung (in seiner Funktion vergleichbar mit dem Nürnberger Institut für Arbeitsmarkt-

und Berufsforschung, IAB), in diesem Zusammenhang folgende Überlegung: Arbeitslosigkeit bedeute immer eine Polarisierung, Entsolidarisierung und Disziplinierung der Arbeitnehmer und ihrer Vertretung. Sie trete unabhängig von der Inflationsrate auf, die nicht von den Rationalisierungsprozessen, sondern von verteilungs- und ertragspolitischen Entscheidungen bestimmt werde. Wolle man Unterbeschäftigung durch harte antiinflationäre Maßnahmen (wie Geldpolitik oder Lohnkostenzurückhaltung) bekämpfen, so bedeute dies in der Praxis nur eine fühlbare Verschlechterung der Chancen der schwächeren Arbeitsmarktrandgruppen infolge verschärfter Arbeitsplatzkonkurrenz. Die erste und wesentliche Verteidigungslinie gegenüber der Arbeitslosigkeit müsse daher innerhalb der Betriebe angelegt sein. Der typisch schwedische Weg sei infolgedessen die Unterstützung von Grenzarbeitsplätzen (die sonst möglicherweise wegfielen) durch Erstattung der Grenzarbeitskosten an den Arbeitgeber sowie öffentlich geförderte Arbeitsbeschaffung, Lagerhaltung etc. Dadurch entstehe ein gewisser Rationalisierungsschutz bei gleichzeitiger Senkung der Profitrate durch hohe Besteuerung. Die Öffentlichkeit und die Gewerkschaften hätten keine Skrupel, Zahlungen selbst an „Milliardäre“ zu leisten, wenn dadurch nachweislich Arbeitsplätze geschaffen und erhalten würden. Dies müsse möglichst unbürokratisch geschehen, um effektiv zu sein. So werde in der Provinz Norland jede Neueinstellung unabhängig von der Rentabilität des Unternehmens staatlich prämiert.

Diese Argumentation vermittelt den Eindruck, Arbeitslosigkeit werde in Schweden als derartiges gesellschaftliches Übel angesehen, daß die Arbeitsmarktbehörde auch unter Einsatz höchst umfangreicher Mittel gegenzusteuern gehalten ist. Für das Ziel der Vollbeschäftigung wird selbst eine Inflationsrate von jetzt 10 Prozent und eine hohe Steuerlastquote (von ca. 40 Prozent) hingenommen. Zur Frage der Finanzierung bleibt anzumerken, daß bis auf die gewerkschaftlich organisierte (freiwillige) Arbeitslosenversicherung die (im Vergleich dazu niedrigere) Arbeitslosenhilfe sowie alle beschäftigungssteuernden Maßnahmen aus dem Staatsetat bestritten werden. Es herrscht also bei der Arbeitsverwaltung kein Ehrgeiz, irgendwelche Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen zu halten und ihre beschäftigungspolitischen Aktivitäten an einem derart vorgegebenen Haushalts-Limit zu orientieren.

Solidarität — auch wenn sie Geld kostet

Der solidarische Grundzug, der Hintergrund der geschilderten Politik ist, zeigt sich insbesondere auch in der in Schweden praktizierten „solidarischen Lohnpolitik“, die von einer breiten Zustimmung auch der besser verdienenden Gewerkschaftsmitglieder getragen wird, wie eine neuere Untersuchung ergab. Ziel der seit den fünfziger Jahren betriebenen solidarischen Lohnpolitik ist einem Bericht des LO-Kongresses 1971 zufolge „die Schaffung gerechter Lohnrelationen“, d. h. eine Lohndifferenzierung nach der Art der Arbeitsanforderungen, unabhängig „von der unterschiedlichen finanziellen Stärke, der Wirtschaftlichkeit und dem Zahlungsvermögen der verschiedenen Wirtschaftszweige“. Eine vorrangige Orientierung an der Wirtschaftlichkeit bedeutete nämlich, „daß die Arbeitnehmer mit Hilfe von niedrigen Löhnen gezwungen werden, stagnierende oder schlecht geführte Unternehmen zu subventionieren“. Das Ergebnis dieser in den siebziger Jahren intensivierten und mit der TCO abgestimmten Politik ist, daß die Lohnspannen 1975 um den mittleren Industriedurchschnitt nur noch um 7 Prozent nach oben und unten schwanken - gegenüber einer Streuungsbreite von + 17 und - 13 Prozent im Jahre 1959. Die Lohnspannen zwischen Höchst- und Niedrigsteinkommen halbierten sich demnach laut den Untersuchungen der Forschungsabteilung der LO in den letzten 15 Jahren in der Industrie von 30 Prozent auf 14 Prozent. Dies ist ein überzeugender Erfolg der solidarischen Lohnpolitik.

Die Gewerkschaften streben an, die Niedriglohngrenze auf 96 Prozent des durchschnittlichen Stundenlohnes eines Industriearbeiters anzuheben. Der Solidaritäts- und Gleichheits-

gedanke ist also in der schwedischen Gesellschaft breit entfaltet. Er läßt sich in der Praxis allerdings nur dadurch realisieren, daß die Tarifparteien jeweils zentrale Lohnabkommen zwischen ihren Dachverbänden abschließen, die dann in Branchenverträgen und Betriebsvereinbarungen geringfügig differenziert und ergänzt werden können. Gleichzeitig läßt sich eine gewisse Akzentverschiebung hin zu qualitativen Forderungen auch bei den organisierten Mitgliedern feststellen. Nach einer Repräsentativbefragung aus dem Vorjahr sehen 53 Prozent der Mitglieder als Hauptziel der Gewerkschaftsbewegung die Schaffung besserer Arbeitsbedingungen; die Forderung höherer Löhne wird dagegen nur von 48 Prozent an die erste Stelle gesetzt. Hier zeigen sich gegenüber der bundesdeutschen Gewerkschaftsbewegung, bei der das (nicht erreichte) Vollbeschäftigungsziel sowie die Einkommenssteigerung stets die ersten Ränge ausmachen, veränderte Arbeitnehmerpräferenzen.

Dem offenen Bedürfnis nach einem besseren „Arbeitsmilieu“ haben findige Arbeitgeber schon relativ früh Rechnung getragen. Das Volvo-Werk in Kalmar mit seiner neuartigen Arbeitsorganisation ist aber immer noch eine der wenigen Ausnahmen. Den schwedischen Gewerkschaften, die von diesem Arbeitgebervorstoß ebenfalls überrascht wurden, geht es derzeit zunächst offensichtlich in erster Linie um ergonomische Verbesserungen und Sicherungen. Nach dem Arbeiterschutzgesetz von 1974 und entsprechenden Tarifverträgen gibt es nunmehr in den Betrieben gewerkschaftliche Sicherheitsbeauftragte, die an allen Planungsprozessen über neue Arbeitsmethoden zu beteiligen sind und im Zweifelsfall das Recht haben, gesundheitsbelastende oder gefährdende Arbeiten unmittelbar zu stoppen. Aus einem 1972 geschaffenen drittelparitätisch verwalteten Arbeitsmilieu-Fonds werden jährlich eine große Zahl von Forschungs- und Trainingsprogrammen zur Arbeitssicherheit, der Verbesserung der physischen Arbeitsumgebung, zu Belastungsproblemen, Schichtarbeit und einer veränderten Arbeitsorganisation durchgeführt. In einem der besuchten Betriebe wurde von Gewerkschaftsseite berichtet, daß dort die „Arbeitslädare“ (Arbeitsgruppenleiter, Vorarbeiter) gewählt würden, die nun die Meister ersetzen und in dem jeweiligen Team selbst kooperativ mitarbeiteten. Für die Veränderung der Arbeitsorganisation wie Job rotation auf freiwilliger Basis usw. bestehe für die Gruppen eine Diskussionsmöglichkeit während der Arbeitszeit. Als Ausfluß dieser Initiativen ist das neue Gesetz über die Umwelt am Arbeitsplatz zu sehen, das am 1. Juli 1978 in Kraft trat. Darin wird generell die Gestaltbarkeit der Arbeitsbedingungen sowohl unter ergonomischen als auch organisatorischen Aspekten geregelt, wobei gesundheitsbezogene Mindeststandards (Auflagen und Verbote), das Vorgehen der Sozialparteien bei der Umsetzung der Humanisierungsbemühungen wie auch die Kontrollmöglichkeiten des Reichsamtes für Arbeitsschutz und Arbeitshygiene sowie der Gewerbeaufsicht eine Rolle spielen.

Die Vielzahl der neueren Arbeitsgesetze — mittlerweile gut zwei Dutzend in den letzten fünf Jahren - könnte den Anschein erwecken, als bewege sich Schweden auf eine allumfassende Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen jenseits der Gewerkschaften zu - analog der Bundesrepublik. Dieser Schein trügt, da alle diese Gesetze — einschließlich des Mitbestimmungsgesetzes 1977 - nur die Rahmenbedingungen abstecken, innerhalb derer die Detailregelungen durch Tarifvertrag (auf zentraler, Branchen- und nachfolgend Unternehmensebene) auszufüllen sind. Aufgrund der Gesetze beginnen in vielen Fällen erst die eigentlichen Verhandlungen. Die Verhandlungslösung mit einer Selbstverpflichtung der Beteiligten, autonom zu einer Einigung in der Sache zu gelangen, hat in Schweden Vorrang vor obrigkeitlichen Anordnungen.

Dr. Heribert Kohl, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB

IBFG-Entwicklungscharta: Ein Kompromiß*

In der Charta werden die wirtschaftlichen Probleme in Industrie- und Entwicklungsländern nahezu erschöpfend aufgelistet, ebenso die notwendigen Strategien zu ihrer Beseitigung:

- In Teil I ist von der Verpflichtung der Industrieländer die Rede, die Weltwirtschaft wieder anzukurbeln und so mehr Arbeitsplätze und eine Erhöhung der Produktivität zu schaffen. Der Handel muß liberalisiert, multinationale Gesellschaften müssen stärker kontrolliert werden.

- In Teil II wird die Notwendigkeit betont, die Industrieproduktion in den Entwicklungsländern auszuweiten, wobei in erster Linie Waren für die Menschen dort hergestellt werden sollen. Um die Entwicklung der Industrie zu beschleunigen, ist der Handel zwischen den Entwicklungsländern zu fördern. Forderungen nach einem integrierten Rohstoffprogramm werden voll unterstützt.

- Die in Teil III erläuterte Strategie zur Befriedigung der Grundbedürfnisse soll dafür sorgen, daß die Ungleichheiten innerhalb der einzelnen Nationen im Verlauf eines wirtschaftlichen Wachstumsprozesses abgebaut werden. Dabei müssen traditionelle Laissez-faire-Theorien zugunsten einer gezielten Entwicklung der Landgebiete im Rahmen einer aktiven Reformpolitik aufgegeben werden.

- Teil IV betont die Rolle der Gewerkschaften im Entwicklungsprozeß. Sie sehen es als eins ihrer Hauptziele an, die Grundbedürfnisstrategie durchzusetzen. Daneben wollen sie auf eine Ratifizierung der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation dringen und auf die Einhaltung der von dieser festgelegten Arbeitsnormen achten. Hierbei sollen die Gewerkschaften der Dritten Welt von der internationalen Gewerkschaftsbewegung unterstützt werden.

Kompromisse

Die Charta umfaßt insgesamt 101 Unterpunkte. Das zeigt ihren Kompromißcharakter: In vielen Fällen war es nicht möglich, sich auf eine zentrale Aussage zu einigen. Wiederholungen sind so unvermeidlich. Also wird die Öffentlichkeitswirksamkeit der Charta aufgrund ihrer Länge beschränkt sein. Aber auch Anleitungen für gewerkschaftliches Handeln kann diese programmatische Erklärung kaum geben.

Zwar steht die traditionelle Forderung der Gewerkschaften nach Beseitigung von Unterprivilegierung und Ausbeutung im Vordergrund der Erklärung, wobei diesmal in erster Linie an die Menschen in der Dritten Welt gedacht ist. Nicht erwähnt wurde aber, daß Konflikte und scheinbare Interessengegensätze innerhalb der Gewerkschaftsbewegung selbst bestehen. Heruntergespielt wird die Tatsache, daß der Kampf der Gewerkschaften um eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmer ein interessenbezogener Kampf ist, der gegen bestehende Machtpositionen geführt werden muß.

* Dieser Beitrag bezieht sich auf die Entwicklungscharta des IBFG: „Für eine neue Wirtschafts- und Sozialordnung“, die auf der 70. Vorstandssitzung des IBFG (Hamburg, 17. bis 19. Mai 1978) angenommen wurde. Der Gesamttext ist vom IBFG, Rue Montagne aux Herbes Potageres, 37-41, 1000 Brüssel, Belgien, veröffentlicht worden. Diese Charta des IBFG stellt die bisher umfassendste Aussage der freien Gewerkschaften der nichtkommunistischen Länder zur Problematik der Entwicklung dar. Wir entnehmen die hier abgedruckte Kritik aus deutscher Sicht dem Heft 16/78 von „Entwicklungspolitik epd“, S. 13 ff., mit geringfügigen Kürzungen. Der Teil IV der Charta ist in diesem Heft auf den Seiten 570-576 als Dokument abgedruckt.

Der Gegensatz zwischen der verarmten Masse der Bevölkerung in der Dritten Welt und den relativ gut bezahlten, rechtlich weitgehend gesicherten und damit durchaus privilegierten Arbeitnehmern in den Industrieländern ist offensichtlich. Er erschwert die Verständigung innerhalb der internationalen Gewerkschaftsbewegung und müßte daher als zentrales Problem diskutiert werden.

Denn Vorbehalte von Arbeitnehmern in den Industrieländern gegenüber einer verstärkten Industrialisierung in den Entwicklungsländern und damit zugleich gegenüber einer Ausweitung von Entwicklungshilfe rühren daher, daß sie Angst um ihre Arbeitsplätze haben. Sie sehen die Gefahr, daß diese von transnationalen Konzernen in „Niedriglohnländer“ verlagert werden oder daß sie wegen billiger Importe aus Entwicklungsländern nicht mehr genügend wettbewerbsfähig produzieren können.

Sie sehen jedoch nicht, daß eine Ausweitung der Massenkaufkraft in der Dritten Welt ihre eigenen Arbeitsplätze nicht nur stabilisiert, sondern auf längere Sicht auch das gebremste Wirtschaftswachstum in den Industrieländern wieder beschleunigen kann.

Gewerkschaftsaufgaben unklar

Der IBFG verzichtet darauf, dieses zentrale Problem anzusprechen. Das bedeutet, daß seine Entwicklungscharta von den Gewerkschaften in den Industrieländern allenfalls verbal unterstützt wird. Ein aktives Eintreten für das Anliegen der Menschen in der Dritten Welt, ein Druck auf den Gesetzgeber nach Ausweitung der Entwicklungshilfe wird kaum die Folge sein.

Obwohl ihnen ein eigenes Kapitel gewidmet ist, bleiben die Aufgaben der Gewerkschaften in den Entwicklungsländern ebenfalls unklar. Ihre genaue Bestimmung scheitert an dem harmonischen Weltbild des IBFG. Er glaubt fest daran, „daß für jedes der Probleme, dem die Menschheit gegenübersteht . . . eine gerechte und demokratische Lösung gefunden werden kann“ (Ziff. 1). Diese Lösung besteht offensichtlich darin, „daß die Regierungen ihre Politik auf die Gewährleistung einer gerechten Verteilung von Einkommen und Wohlstand und auf die Förderung der Demokratisierung der Wirtschaft ausrichten“ (Ziff. 5). Die Gewerkschaften unterstützen sie hierbei. Sie können dies jedoch nur wirksam tun, wenn es eine völlige Vereinigungsfreiheit gibt:

„Die arbeitenden Menschen brauchen sie angesichts der Staatsmacht und der zunehmenden Konzentration des Kapitals, unabhängig davon, wie die Eigentumsverhältnisse liegen. Die Regierungen brauchen sie als wesentlichen Bestandteil einer vernünftigen, ausgeglichenen und wirksamen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung“ (Ziff. 23).

Daß diese Gewerkschaftsfreiheiten in den heutigen Industrieländern von der Arbeiterbewegung mühsam erkämpft werden mußten, wurde vergessen. Es wird keineswegs deutlich, wieso Regierungen, Grundbesitzer, lokale Industrielle oder auch transnationale Konzerne den Gewerkschaften in den Entwicklungsländern diese Freiheiten freiwillig gewähren sollten. Die Inhaber von Machtpositionen riskieren den Verlust ihrer Privilegien. Vorteile durch die Vereinigungsfreiheit hätten allein die heute Benachteiligten.

Nur für Industriearbeiter?

Ein weiteres Problem von Gewerkschaften in Entwicklungsländern wird allenfalls am Rande angedeutet:

Der industrielle Sektor in den Ländern der Dritten Welt ist in der Regel kapitalintensiv und beschäftigt damit nur einen kleinen Teil der Bevölkerung. Diese Arbeitnehmer sind die

Gruppe, die traditionell von Gewerkschaften vertreten wird. Setzen sie eine Beteiligung am Produktivitätsfortschritt in der Industrie durch, nicht jedoch die Landarbeiter auch, entsteht leicht eine neue relativ privilegierte Schicht zwischen herrschender Klasse und Landbevölkerung. Bei stagnierender Produktivitätsentwicklung in der Landwirtschaft ist die Nachfrage der Industriearbeiter nicht ausreichend, um ein Wachstum des industriellen Sektors sicherzustellen. Eine gleichzeitige Steigerung der Produktivität im landwirtschaftlichen Sektor ist unabdingbar, wobei diese in erster Linie den Landarbeitern zugute kommen muß.

Gewerkschaftliche Strategien in den Entwicklungsländern können sich daher nicht darauf beschränken, die Interessen der Industriearbeiter zu vertreten. Das betont auch der IBFG mit der Forderung, Landarbeiterorganisationen zu unterstützen. Wie eine Zusammenarbeit zwischen ihnen und den Gewerkschaften aussehen soll, bleibt abermals undiskutiert. Die Industriearbeiter müßten im Prozeß dieser Zusammenarbeit unter Umständen auf Privilegien verzichten, wie etwa auf Importe von Konsumgütern des gehobenen Standards, weil die hierfür verwendeten Devisen für im Entwicklungsprozeß notwendige Einfuhrgüter gebraucht werden.

Als Fazit bleibt festzuhalten, daß eine Entwicklungscharta des IBFG nur sinnvoll ist, wenn sie Ansatzpunkte für gewerkschaftliches Handeln - sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern — aufzeigen kann.

Das ist in der vorliegenden Erklärung nicht gelungen, weil man sich beim Internationalen Bund Freier Gewerkschaften in dem Bemühen, Konflikte zu vermeiden, gescheut hat, Interessenlagen offenzulegen.

Dr. Jutta Kneißel, IG Metall- Vorstand, Grundsatzabteilung