

Gewerkschaftsfreiheit und Selbstverwaltungsreform in Polen 1980/81

Prof. Dr. Ulrich Mückenberger, geb. 1944, ist Assistenzprofessor für Sozial- und Arbeitsrecht an der Universität Bremen.

Die erste Verordnung, die am Tag der Verkündung des Kriegsrechts in Polen in Kraft trat, begann mit der Verfügung: „§ 1. Für die Zeit der Geltung des Kriegszustandes wird im ganzen Landesgebiet die Tätigkeit aller Gewerkschaften und Gewerkschaftszentralen aufgehoben.“¹ Was dies praktisch bedeutete, verlautbarte der Staatsrat der VR Polen am 13. Dezember 1981 stündlich über die Rundfunk- und Fernsehkanäle des Landes: „Das Recht zu Streiks und Streik-Aktionen wird ganz aufgehoben.“²

Nicht nur der Stil dieser Dekrete — von Armeegeneral Jaruzelski unterzeichnet und im Ton des autoritären Staats gehalten — lassen auf die Absichten des Militärregimes in Polen schließen. Sehr klar formuliert General Jaruzelski, mit dem Kriegsrecht gelte es, die „Verletzung der sozialen Disziplin zu bekämpfen“³. Die wortreichen Propagandisten des Militärrats Górnicki und Rakowski - beide von Haus aus Journalisten, der erste in die Hauptmannsuniform eines Militärratsprechers, der andere in das Amt eines Vizepremiers übergewechselt — werden nicht müde, für die Auffassung zu werben, Polen sei nicht durch einen „Mangel an Demokratie“, sondern durch ein „Übermaß an Demokratie“ in die Krise geraten,⁴ und „diesen armen Arbeitern“ - so Originalton Rakowski — seien „höchst unrealistische Ideen von Freiheit vermittelt“ worden.⁵ Der Feldzug des Militärrats richtet sich gegen die „Mißachtung der Regierung und jeder Autorität.“⁶

Nicht wunder nimmt denn auch, daß zu den ersten Amtshandlungen des Militärrats die ins Gewand einer „Wiederbelebung“ gekleidete Zerschlagung der neuen

1 Monitor Polski. Amtsblatt der VR Polen, 14. 12. 1981, Nr. 30, S. 267.

2 Frankfurter Rundschau 14. 12. 1981.

3 Wortlaut in: Frankfurter Rundschau 27. 1. 1982.

4 W. Górnicki im Spiegel-Interview, Der Spiegel 5/1982. S. 91.

5 So im Times-Interview, zitiert nach Frankfurter Rundschau 23. 2.1982. S. ferner das Stern-Gespräch. Stern 4/1982. S. 12ff.

6 Grnicki, s. Note 4. S. 90.

freien Gewerkschaften in Polen gehörte.⁷ Während „Solidarność“ unterdrückt, tausende ihrer Funktionäre und Mitglieder in Internierungslagern festgehalten werden, um — so Jaruzelski — „über ihre Irrtümer nachzudenken“⁸, und während schon jetzt angekündigt wird, daß das Kriegerrecht im Bereich der Produktion länger als anderswo aufrechterhalten bleiben werde, bereitet der Ministerratsausschuß für Gewerkschaftsfragen, unter Rakowskis Vorsitz, eine Reorganisation des Gewerkschaftswesens vor. Es soll wieder zur Bildung von Branchengewerkschaften kommen; diese sollen die führende Rolle der kommunistischen Partei anerkennen; ihre Auslandskontakte sollen eingeschränkt werden; ein Streikrecht soll ihnen zwar verbal nicht aberkannt werden, aber es soll von Voraussetzungen abhängig gemacht werden, die es in der Praxis gegenstandslos machen werden.

Gewerkschaftsfreiheit im „realen Sozialismus“?

Die Haupterrungenschaft der sozialen Oppositionsbewegung des Sommers 1980 in Polen war die Bildung der auf Dauer gestellten partei- und regierungsunabhängigen Gewerkschaft Solidarność und die Durchsetzung von deren Betätigungsfreiheit einschließlich des Druckmittels des Streiks. In manchem anderen war die Bewegung von 1980 den Konfliktverläufen von 1956 und 1970 ähnlich: es gab eine ökonomische Krisenzuspitzung - die Regierung ergriff drastische Sanierungsmaßnahmen - der Widerstand dagegen weitete sich zu einer politischen Krise aus — die Regierung wurde ausgewechselt, punktuelle Verbesserungen wurden eingeleitet oder versprochen. Aber aus der Erfahrung, daß gegebene Reformversprechen nach 1956 und 1970 nicht gehalten worden waren, daß die Protestbewegungen also bloß einer neuen der in der Partei miteinander rivalisierenden Führungscliquen zum Durchbruch verholfen hatte, hatten die polnischen Arbeiter schon vor 1980 die Konsequenz gezogen, daß sie einer eigenständigen Kraft bedurften, um die errungenen Verbesserungen und Versprechen in die Praxis umsetzen und kontrollieren zu können. Diese Kraft war eben eine unabhängige Gewerkschaft; und das Mittel, das sie einsetzen oder mit dessen Einsatz sie drohen konnte, war der Streik.

Diese Besonderheit des Sommers 1980 macht anschaulich, warum in dem Danziger Abkommen vom 31. August 1980 die Forderung nach Gewerkschaftsfreiheit und nach Streikrecht an der Spitze aller übrigen Forderungen stand. Sie erklärt, warum es um die Realisierung dieser Teile des Abkommens zu einem nicht endenwollenden Tauziehen kam. Und sie erklärt, warum der Staatsstreich des Armeegenerals, Staats- und Parteichefs Jaruzelski in seinem Kern ebendieser Errungenschaft des Sommers 1980 galt: der gewerkschaftlichen Organisations- und Betätigungsfreiheit.

⁷ Hierzu s. Frankfurter Rundschau 23. 2. 1982; Frankfurter Allgemeine Zeitung 9. 2. und 20. 2. 1982; Weserkurier 23. 2. 1982.

⁸ Wortlaut s. oben Anm. 3.

Ehe ich den Verlauf der - im Ergebnis gescheiterten - polnischen Gewerkschaftsgesetzgebung nach August 1980 nachzeichne, möchte ich zwei Argumente aufgreifen, mit denen Propagandisten des Militärputsches vom 13. Dezember 1981 um Verständnis werben und dabei selbst bei Befürwortern des lömonatigen polnischen Reformprozesses zuweilen wenn nicht offene Ohren, so doch verhaltene Zustimmungsbereitschaft finden. Das erste Argument lautet, Solidarność habe sich zunehmend, besonders deutlich auf dem Kongreß im Herbst 1981, einseitig vom Boden des „Gesellschaftsvertrages“ vom 31. August 1980 entfernt, habe damit implizit auch die Regierung des gegebenen Versprechens entbunden. Das zweite Argument lautet, Solidarność habe mit seinen Konzepten von Arbeiterselbstverwaltung etwas gefordert, was nicht nur mit bestehenden Machtverhältnissen im Ostblock, sondern mit einer sozialistischen Gesellschaftsordnung schlechthin unvereinbar sei und auf eine wie immer kaschierte marktwirtschaftliche oder anarcho-syndikalistische Ordnung hinauslaufe.

Beide Argumente — das möchte ich belegen — greifen zu kurz. Das erste übersieht, daß der polnische Machtapparat bis zuletzt die gesetzliche Anerkennung von Gewerkschaftsfreiheit und Streikrecht schuldig geblieben ist. Die er im Danziger Abkommen an erster Stelle versprochen hatte, daß er darüber hinaus kaum nennenswerte Versuche der Realisierung der übrigen Versprechen unternommen hat. Das zweite Argument setzt sich über das schlichte Faktum hinweg, daß die Initiative zur Dezentralisierung und Selbstverwaltung der polnischen Wirtschaft von Partei- und Regierungsinstanzen ausging, daß schließlich auch der Sejm (das polnische Parlament) entsprechende Gesetze erließ, wohingegen Solidarność sich dem Arbeiterselbstverwaltungsmodell erst zuwandte, als die Regierung sich zur Lösung der ökonomischen Krise außerstande gezeigt hatte. Um die Wende des 13. Dezember angemessen beurteilen zu können, darf man sich nicht mit einem Blick auf die letzten vier Monate des demokratischen Aufbruchs in Polen begnügen. Die Weichen für die Entmachtung von Solidarność waren schon sehr viel früher - vermutlich im Februar 1981 — gestellt. Was sich im Herbst 1981 abspielte, gab nur mehr das Szenario für diese Entmachtung ab, war aber nicht die wirkliche Ursache oder das Motiv des Militärputsches.

Konflikte um die Verwirklichung des Abkommens von Danzig⁹

In Punkt 1 des Danziger Abkommens verpflichtete sich die polnische Regierung zum Erlaß eines neuen Gewerkschaftsgesetzes, zur Anerkennung unabhängiger

⁹ Die folgende Darstellung der Geschichte der Gewerkschaftsgesetzgebung beruht überwiegend auf polnischen Quellen, Dokumenten und Darstellungen, die hier einzeln aufzuführen sinnlos wäre. Eine detailliertere Darstellung mit sämtlichen Einzelnachweisen findet sich bei: U. Mückenberger. Streikrecht und Staatsgewalt in Polen, Kritische Justiz 1/1982, S. 42 — 66 mit ausführlicher Dokumentation. Zur Vorgeschichte des Gewerkschaftsgesetzes s. bereits das Gespräch mit C. Jackowiak in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8/1981. S. 506ff.

Gewerkschaften und der Vereinigungsfreiheit, wie sie die ILO-Übereinkommen Nr. 87 und 98 (polnischer Beitritt: 1956) vorsehen; die neue Gewerkschaft sollte Gelegenheit erhalten, in allen für Lebens- und Arbeitsbedingungen ausschlaggebenden Schlüsselentscheidungen gutachtlich Stellung zu nehmen. In Punkt 2 verpflichtete sich die Regierung, das Streikrecht in dem zu schaffenden Gewerkschaftsgesetz zu garantieren. Da beide Forderungen und ihre amtliche Anerkennung im Kontext des Gesamtabkommens oberste Priorität hatten und beide in eine Novellierung des Gewerkschaftsgesetzes einmündeten, stand damit eine neue Gewerkschaftsgesetzgebung auf der Tagesordnung.

Die Verwirklichung dieses Vorhabens wurde noch sehr rasch ins Werk gesetzt. Schon am 13. September 1980 gab der polnische Staatsrat den Weg zur Registrierung der neu gebildeten Gewerkschaften frei; und der Sejm brauchte keine vier Wochen, um eine entsprechende Änderung des Gewerkschaftsgesetzes von 1949 zu bewirken. Auch die gründlichere Revision des Gewerkschaftsgesetzes machte schnelle Fortschritte. Die Regierung richtete noch im September 1980 eine Kommission zur Ausarbeitung eines Gewerkschaftsgesetz-Entwurfs nach Maßgabe des Danziger Abkommens ein. Den Vorsitz hatte Sylvester Zawadski (damals Präsident des Obersten Verwaltungsgerichts und Vorsitzender der Sejm-Kommission für Gesetzgebung, heute Justizminister in Polen); zugeordnet wurden dieser Kommission — wenn auch ohne vorherige Zustimmung der betroffenen Organisationen und Personen — Solidarność-Funktionäre wie auch Funktionäre der alten Branchengewerkschaften. Beraten wurde auf der Grundlage eines Solidarność- und eines Regierungsentwurfs für ein neues Gewerkschaftsgesetz. Die Verhandlungen hatten, wie seinerzeit auf der Lenin-Werft, die Gestalt eines bilateralen Gesprächs. Kaum mehr als zwei Monate nach Einsetzung der Kommission lag bereits ein von beiden Seiten gebilligter Entwurf vor - ein klares Indiz für die Kompromißbereitschaft beider Seiten des Verhandlungstisches. Entgegen der erklärten Absicht der Kommission wurde der Entwurf vom Staatsrat nicht zur öffentlichen Diskussion gestellt.

Aus einem Gesprächsprotokoll mit wissenschaftlichen Beratern von Solidarność in der Kommission von November 1980 können wir den Diskussionsstand während dieser Phase der Verhandlungen ermitteln. Die Grundlinien des neuen Gesetzes — darin bestand Einigkeit in der Kommission — waren durch das Danziger Abkommen vorgezeichnet. Ihnen zufolge sollten die Gewerkschaften unabhängig sein und keiner staatlichen Kontrolle oder Aufsicht unterliegen. Sie sollten das sozialistische System anerkennen und nicht die Rolle von politischen Parteien einnehmen. Den frei gebildeten Gewerkschaften wurde die Aufgabe zugeschrieben, die kurz- und langfristigen Interessen der Beschäftigten im Bereich der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie der sozialen und kulturellen Lebensbedingungen zu verteidigen. Zu diesem Zweck sollten sie die Möglichkeit der Begutachtung von Gesetzgebungs-

vorhaben bekommen, daneben die Möglichkeit der Nutzung der Massenmedien für ihre Meinungsäußerungen wie auch Chancen für eigene unzensurierte Publikationen. Auf Betriebsebene sollten sie an der Kontrolle aller Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, des betrieblichen Sozialwesens, der Arbeitssicherheit und der sonstigen Lebensbedingungen der Beschäftigten beteiligt werden. Nach Ausschöpfung von Verhandlungen und ggf. Schiedsverfahren sollte als letztes Mittel der Streik zulässig sein. Ungeachtet gewisser Differenzen über die Voraussetzungen rechtmäßiger Streiks (z. B. ob die Friedenspflicht Tarifverträgen vorbehalten oder im Gesetz geregelt werden sollte; ob ein obligatorisches oder nur ein freiwilliges Schlichtungsverfahren angeordnet werden sollte; wie die vom Streikrecht unbestrittenermaßen ausgeschlossene Gruppe lebenswichtiger öffentlicher Dienste einzugrenzen sei) sollte die Streikteilnahme kein Arbeitsvertragsbruch sein. Für vom Streikrecht ausgeschlossene Beschäftigte oder Belegschaften sollte ein Solidaritätsstreik zulässig sein. Die Arbeitsverhältnisse Streikender sollten unangetastet bleiben, Streikzeit sollte mit 50% des üblichen Lohns (dem stimmte die Regierungsseite in der Kommission zu, Solidarność forderte höheres Streikgeld) entgolten werden.

Die Streitpunkte in der Kommission betrafen keineswegs unwichtige Fragen. Der heikelste war die Kleinbauern-Frage: Dürfen *Kleinbauern*, die zwar in keinem Arbeitsverhältnis stehen, aber im ökonomisch-sozialen Sinne abhängig Arbeitende sind, Gewerkschaften gründen? Bei der Bildung einer Gewerkschaft war strittig, ob ein bloßes *Anmeldeverfahren* genüge oder ob ein *Registrierverfahren* mit vorausgehender staatlicher Prüfung stattzufinden habe. Ein weiterer Diskussionspunkt war, wie die *Verhältnisse im Betrieb* unter Bedingungen eines Gewerkschaftspluralismus zu gestalten seien. In der Frage des *Streikrechts* wurden die Differenzen bereits erwähnt. Ein letzter kontroverser Punkt ist für den Fortgang wichtig: Solidarność wollte die Rolle der Gewerkschaften auf die *Kontroll- und Schutzfunktion* im Interesse der Beschäftigten begrenzt wissen, wohingegen die staatlichen Funktionäre in der Kommission die Gewerkschaften zur *Mitregierung* im Sinne positiver Teilnahme an der betrieblichen Selbstverwaltung anhalten wollten.

In jedem der Streitpunkte — mit Ausnahme der Kleinbauern-Frage — wurde noch in der Kommission, d. h. entweder schon vor dem 6. 12. 1980 oder doch bis zu deren letzter Entwurfsfassung vom 25/26. April 1981, ein Kompromiß erzielt. In der Registrierungsfrage gab Solidarność nach; dafür akzeptierte die Regierungsseite die auf Kontrolle beschränkte Rollenzuweisung der Gewerkschaft. Bei Existenz mehrerer Gewerkschaften im Betrieb wurde jeder einzelnen Gewerkschaft das vollständige Vertretungsrecht für ihre Mitglieder eingeräumt, zugleich jedoch die Möglichkeit der vertraglichen Bildung inter-gewerkschaftlicher Repräsentationsorgane für begrenzte Aufgabenbereiche eröffnet. In der Frage des Streikrechts wurde ein Kompromiß erzielt, der den Ausgangspunkten der Regierungsseite näher war als denen der Gewerkschaft. Vorgeschaltet wurde dem Streik ein zweistufiges Schlich-

tungsverfahren — allerdings ohne Zwangsschlichtung —, eine Urabstimmung, die ein positives Votum der Mehrheit der Belegschaft erbringen mußte, ferner eine siebentägige Ankündigungsfrist; als Rechtmäßigkeitsvoraussetzung wurde ferner akzeptiert das Gebot der Verhältnismäßigkeit zwischen Streikziel und -schäden sowie der Ablauf der tariflichen Friedenspflicht; zahlreiche Bereiche des öffentlichen Dienstes, insbesondere des Verteidigungs-, des Versorgungs- und Gesundheitswesens wurden vom Streikrecht ausgenommen. Über die Kleinbauern-Frage erzielte die Kommission keine Einigung: sie wollte dem Sejm zwei getrennte Voten zuleiten (Solidarność für Gewerkschaft von Kleinbauern, Regierungsseite für gewerkschaftliche Lösung); der Staatsrat klammerte dann das Kleinbauern-Problem ganz aus und legte den Entwurf ohne diese Frage vor (die Kleinbauern setzten später ihre Gewerkschaft selbständig durch: sie wurde nach dem Bromberg-Konflikt am 12. Mai 1981 registriert).

Den Diskussionsstand innerhalb der Kommission so detailliert wiederzugeben, besteht Anlaß, weil sich aus der Zahl und der Tragweite der kontroversen Punkte eine klare Aussage ergibt: Es gab in der gemischten Kommission, die den Gewerkschaftsgesetz-Entwurf erarbeiten sollte, einen weitgehenden Konsens. Und in allen Punkten, die von diesem Konsens nicht gedeckt waren, war Kompromißbereitschaft vorhanden. Dem Erlaß des Gewerkschaftsgesetzes stand somit seitens der Kommission kein ernsthaftes Hindernis im Wege.

Ausnahmezustand in Etappen

Gleichwohl ist es nie zu einer Verabschiedung des Gewerkschaftsgesetzes gekommen. Wie ein roter Faden zieht sich durch die Geschichte des beschriebenen Entwurfs, daß die staatliche Seite sozusagen auf zwei Klavieren gleichzeitig spielte. Staatsvertreter saßen in der Entwurfskommission, testeten die Konzessionsbereitschaft von Solidarność und gingen realistische Kompromisse ein. Zugleich aber behandelten Staatsvertreter im Staatsrat die in der Kommission selbst erzielten Kompromisse noch einmal als Verhandlungsobjekt, griffen mehr oder weniger stark ein, nahmen eigenmächtige Veränderungen vor. Mehr und mehr entfernte sich damit das, was als Verwirklichung des Abkommens von Danzig ins Werk gesetzt worden war, von diesem Ausgangspunkt.

Daß der Staatsrat eine öffentliche Diskussion des Entwurfs vom 6. Dezember 1980 unterband, wurde schon erwähnt. Obschon mit diesem Entwurf ein gesetzlich fixierbarer Kompromiß vorlag, schob der Staatsrat seine Behandlung auf. Erst im Februar des folgenden Jahres gab er der Kommission den Entwurf mit nicht die Grundzüge betreffenden Änderungswünschen zurück. Die Kommission beriet erneut und berücksichtigte dabei die Änderungswünsche des Staatsrats. Am 25./26. April 1981 verabschiedete sie dann die endgültige Entwurfsfassung (mit den ge-

nannten Kompromißformeln), die alsbald in Form eines verabschiedungsfähigen Gesetzes vorlag. Mitte Juni endlich brachte Zawadski den Gesetzentwurf im Sejm ein. Aber der dem Sejm vorliegende Entwurf war nicht mehr mit dem von der Kommission letzter Hand verabschiedeten identisch. Vielmehr hatte der Staatsrat ihn eigenmächtig in drastischer Weise verschärft. Für im staatlichen Sicherheitsapparat Beschäftigte sollte es künftig ausschließlich eine vom Ministerrat bestimmte, also eine Art „*Staatsgewerkschaft*“, geben. Ins Auge gefaßt wurde, einen Streik von der vorherigen geheimen Zustimmung von *zwei Dritteln* der Belegschaft abhängig zu machen. Beschäftigten des Verkehrs- und Kommunikationswesens sollte das Streikrecht ganz entzogen werden können. Alle Streiks sollten in kritischen Situationen nicht nur für zwei Monate (dem hatte die Kommission noch zugestimmt), sondern für einen beliebigen „*erforderlichen Zeitraum*“ suspendiert werden können.¹⁰ Es ist nicht nur verständlich, sondern vollkommen gerechtfertigt, daß Solidarność diese Gesetzesvorlage nicht mehr als das Kommissionsresultat anerkannte. Aber selbst in ihren schärfsten öffentlichen Stellungnahmen gegen den Staatsrats-Eingriff reklamierte die Gewerkschaft lediglich die Einhaltung der Versprechen von Danzig, erklärte sich ihrerseits nach wie vor daran gebunden und hätte sich sogar zu einer erneuten Beratung des Entwurfs in der Kommission bereitgefunden, wäre ihr dazu vom Staatsrat Gelegenheit gegeben worden. Dies war jedoch offenbar nicht der Fall — der Entwurf blieb jedenfalls bis zur Verkündung des Kriegsrechts so liegen, wie ihn der Staatsrat zugeschnitten hatte.

Tatsächlich gewann, je weiter das Tauziehen um die Gewerkschaftsgesetzgebung voranschritt, die auf Aushöhlung der Gewerkschaftsfreiheit gerichtete Regierungspolitik immer deutlicheres Übergewicht — bis sie schließlich im Dekret vom 13. Dezember ihren brutalsten Ausdruck fand. Während noch *in* der Kommission um Kompromisse gerungen wurde, zeichnete sich *außerhalb* schon das Regierungsdiktat ab. Verhalten noch hatte der eben zum Regierungschef ernannte Armeegeneral Jaruzelski im Februar 1981 einen dreimonatigen Streikverzicht gefordert. Aus diesem Appell wurde bereits im April ein Ultimatum vor dem Sejm - Jaruzelski verband mit der Forderung nach einem zweimonatigen Streikverbot die Vertrauensfrage —, das der Sejm gleichwohl wieder in einen Appell rückverwandelte. Die nächste Eskalationsstufe war die bereits wiedergegebene Aushöhlung des Gewerkschaftsgesetz-Entwurfs im Juni. Nachdem dann im Oktober Jaruzelski als neuer Parteichef Partei-, Staats- und Militärmacht in seiner Person vereinigt hatte, verlangte im November das Zentralkomitee der PVAP, daß zugleich mit dem Gewerkschaftsgesetz ein Ausnahmegesetz verabschiedet werden müsse, das Sondervollmachten der Regierung gegen Streiks einräume. In dem Monat, in dem endlich

10 Die drei zuletzt genannten Eingriffe des Staatsrates waren in sog. „Varianten“, also Alternativformulierungen zu denen der Kommission, eingekleidet; Wortlaut aller Bestimmungen s. mein Beitrag (Anm. 9), S. 48-51.

das Gewerkschaftsgesetz vom Sejm hätte verabschiedet werden sollen, wurde stattdessen das Kriegsrecht verkündet.

Allen diesen Schritten zur Entmachtung von Solidarność liefen - ohne daß dies hier im einzelnen aufgeführt werden kann - parallel massive äußere propagandistische Interventionen seitens der UdSSR, der DDR und der CSSR, die allemal die innenpolitischen Kontroversen in Polen zuspitzten und überschatteten. Bis zuletzt, vor und nach dem Putsch vom 13. Dezember, ist in der Sowjetunion klar reklamiert worden, daß die Existenz freier Gewerkschaften in den politischen Systemen dortiger Prägung eine Absurdität sei - von der Ausstattung dieser nicht dem Kuratel der Partei unterstehenden Gewerkschaften mit einem Streikrecht ganz zu schweigen.¹¹

Wende der Regierungspolitik im Februar 1981

Betrachtet man diese Abfolge des Scheiterns der Realisierung der die Gewerkschaftsfreiheit und das Streikrecht betreffenden Bestimmungen des Danziger Abkommens, so drängen sich weittragende Schlußfolgerungen auf. Pläne zur Entmachtung von Solidarność müssen seitens der Regierung Polens sehr viel früher gehegt worden sein, als gemeinhin angenommen wird — wenn auch hinsichtlich der Wahl der Mittel noch keine Klarheit bestanden haben mag. Jedenfalls kann diese Entmachtung nicht vorrangig oder gar allein mit den Streitpunkten um den Solidarność-Kongreß, um die Selbstverwaltungskonzepte der Gewerkschaft, um angebliche oder echte Äußerungen einiger ihrer Funktionäre in Radom in Verbindung gebracht werden: denn im Herbst 1981 waren die Weichen für die Rückdrängung von Solidarność längst gestellt.

Die Pläne hierfür scheinen vielmehr in die Phase zurückzureichen, als klar wurde, daß Solidarność die auf Dauer gestellte Organisation so gut wie der gesamten polnischen Arbeiterklasse war, die nachdrücklich die Einhaltung der Versprechen von Danzig einforderte. Während und unmittelbar nach der Streikbewegung vom Sommer 1980 war der Regierung das Gesetz des Handelns aus der Hand geglitten — sie reagierte bloß, gab konzeptionslos in diesem und jenem Punkt nach. Wahrscheinlich war sie sich auch nicht der Tragweite des Danziger Abkommens bewußt, als sie es schloß; oder sie vertraute darauf, daß bloße „Normalisierung“, verbunden mit Regierungswechsel und gewissen weiteren Konzessionen, die gegebenen Versprechen vergessen machen und den „normalen sozialistischen Trott“ wieder einreißen lassen würde. Spätestens Anfang 1981 - als Solidarność enorm gewachsen war und im Konflikt um die versprochenen freien Samstage Konfliktfähigkeit erwies - mußte der Regierung solcherlei Zuversicht als Illusion erscheinen. Da mußte sie ein langfristiges Konzept zur Entmachtung von Solidarność entwickeln, das sich notge-

¹¹ Einzelangaben hierzu in meinem Beitrag (Anm. 9), S. 53, 57-59.

drungen auch von den Versprechungen des Danziger Abkommens lösen mußte. Eine unmittelbare sowjetische Intervention zum Zwecke dieser Entmachtung schied aus weltpolitischen Erwägungen vorerst aus. Deshalb mußte ein Weg zur Entmachtung von Solidarność gefunden und ins Werk gesetzt werden, der sich - wenigstens soweit äußerlich sichtbar - ausschließlich polnischer Machtfaktoren bediente.

Ich gehe davon aus, daß die Wende in der polnischen Regierungspolitik am Jahresanfang 1981, spätestens im Februar, erfolgte. Am 9. Februar wurde mit dem Regierungsantritt Jaruzelskis die Armee auch personell in die Regierungsmacht eingebunden. Am 20. Februar setzte der Ministerrat das „Komitee für Gewerkschaftsangelegenheiten“ unter Vorsitz von Vizepremier Rakowski ein - dasselbe Komitee, das sofort nach dem Putsch energische Reorganisationsmaßnahmen den freien Gewerkschaften gegenüber einleitete -, zu dessen Aufgaben die „Koordination und Kontrolle der Tätigkeit der obersten und zentralen Organe der Staatsverwaltung gegenüber der Gewerkschaftsbewegung“ gehörte. Aus der Perspektive dieser Bemühungen um ein geschlossenes Konzept gegenüber Solidarność gewinnen die einseitigen Eingriffe und Verzögerungen der Regierung gegenüber dem Gewerkschaftsgesetz-Entwurf ihren Sinn. Sich mit der neuen Bewegung frontal anlegen *konnte* sie nicht, jener noch gesetzliche Weihen verschaffen, *wollte* sie nicht. Also setzte die Regierung auf Zeitgewinn.

Sie setzte neue gesetzgeberische Prioritäten - wie in Sachen Selbstverwaltungsgesetz, über das noch zu sprechen sein wird —, blieb aber in Sachen Gewerkschaftsgesetz hart. Zeitgewinn kam ihr in vielerlei Hinsicht zustatten. Eine schnell aufflammende Bewegung ist auf Erfolg angewiesen — das Ausbleiben solcher schnellen Erfolge (so war abzusehen) würde Solidarność ein Stück weit von der Bevölkerung isolieren und würde die internen Spannungen zwischen „radikalen“ und „gemäßigten“ Gruppierungen auf die Zerreißprobe stellen. Gewisse Gereiztheiten und Verbalradikalismen *innerhalb* von Solidarność gehen selbst noch aufs Konto der Politik, die *ihr gegenüber* betrieben wurde, und gaben dann ebendieser Politik noch die Rechtfertigung für eine „härtere Gangart“. Wenn die Entmachtung von Solidarność ohne sichtbare militärische Unterstützung von außen vonstatten gehen sollte, dann mußte das Militär nach Kriterien der Systemloyalität gemustert und für den Ernstfall trainiert werden, was gleichfalls Zeit forderte. Und schließlich können die zahllosen perfektionistischen Notstandsdekrete vom 12. und 13. Dezember auch nicht von einem Tag auf den anderen geschaffen worden sein.

Selbstverwaltungsreform statt Gewerkschaftsgesetz?

Zu derselben Zeit, da die Regierung das Gewerkschaftsgesetz verzögerte, forcierte sie die parlamentarische Reform des Rechts der Staatsbetriebe und der Arbeiterselbstverwaltung. Obschon hierzu Entwürfe erst nach denen zum Gewerk-

schaftsgesetz vorgelegt wurden, erlangten sie bereits am 25. September 1981 Gesetzesrang und traten am 1. Oktober in Kraft.¹² Diese Konstellation ist auf den ersten Blick überhaupt nicht zu begreifen. Wieso sollte der polnische Staats- und Parteiapparat, wenn er sich von Solidarność in die Enge getrieben sah, zu etwas Zuflucht nehmen, was kommunistische Solidarność-Kritiker nicht müde werden, als „anarchosyndikalistische Irrwege“ zu brandmarken? Wurde da nicht das größere gegen das kleinere Übel eingetauscht?

Zunächst seien kurz diese Reformprojekte vorgestellt. Das „*Gesetz über Staatsunternehmen*“ vom 25. September 1981 brach radikal — weitaus radikaler als das „Gesetz über Selbstverwaltung der Staatsunternehmen“ vom selben Tage — mit der bisherigen Struktur der Wirtschaftslenkung in Polen. Bisher wurden die Staatsunternehmen in rigider, aber überaus ineffektiver Weise von den zentralen Branchenministerien in Warschau aus gelenkt. Die Unternehmensreform ordnete eine deutliche *Dezentralisierung* von Entscheidungsprozessen an. Die staatlichen Unternehmen sollten künftig auf der Grundlage der rechtlichen *Selbständigkeit*, der wirtschaftlichen Selbständigkeit in Gestalt eigener Planerstellung, *Selbstfinanzierung* und dadurch begründetem Rentabilitätswang sowie der *Selbstverwaltung* arbeiten. Gründungs- und Aufsichtsgremien sollten gemischt staatlich-gesellschaftliche Gremien auf zentraler oder regionaler Ebene sein. Die Selbständigkeit machte Unternehmenszusammenschlüsse und Verbandsbildung ebenso möglich wie die Liquidation des Unternehmens infolge Konkurses. Nachschußpflichten des Staates gegenüber Unternehmensschulden wurden ebenso ausgeschlossen wie solche des Unternehmens gegenüber Staatsschulden. Die Selbstverwaltung erstreckte sich auf alle unternehmenspolitisch wichtigen Fragen. Hinsichtlich der Wahl des Direktors wurde — nach heftigen Kontroversen — eine gesetzliche Regelung gewählt, die die Zustimmung sowohl des betrieblichen Arbeiterrats als auch des Gründungsorgans zu einer zu ernennenden Person oder ersatzweise einer Gerichtsentscheid erforderlich machte. Der Zentralregierung blieb nach dem Gesetz vorbehalten, durch besondere Regelungen hinsichtlich der Finanzierung, der Steuern, der Vermögensfonds der Unternehmen, der Marktbeziehungen sowie der Preisfestsetzung die Rahmenbedingungen der selbständigen Unternehmenstätigkeit festzulegen.

Das *Selbstverwaltungsgesetz* regelte die Beziehungen der Selbstverwaltungsorgane Voll- (bzw. in größeren Betrieben Delegierten-)versammlung, Arbeiterrat und Direktor untereinander neu. Danach hatte die *Vollversammlung* über die

12 Gesetz über Staatsunternehmen vom 25. September 1981. Gesetz über Selbstverwaltung der Staatsunternehmen vom 25. September 1981. Beide Gesetze sind mir in einer unautorisierten englischen Übersetzung der Polnischen Akademie der Wissenschaften zugänglich. Zur Selbstverwaltung mitsamt historischen Erfahrungen s. F. Korschak, Arbeiterselbstverwaltung in Polen. Osteuropa-Info Nr. 3/September 1981, S. 28 — 39; G. Koenen u. a., Freiheit, Unabhängigkeit und Brot. Frankfurt 1981, S. 117ff. wie auch S. 270; zu den beiden Gesetzen vgl. Frankfurter Rundschau und Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. 9.1981; zu den Selbstverwaltungsvorstellungen von Solidarność vgl. M. Siebert, Nix Nomenklatura. Forum (Wien), September/Oktober 1981, S. 46ff., Die Tageszeitung 30. 9. und 2. 10. 1981; Frankfurter Rundschau 9. 10. 1981.

Unternehmenssatzung, die Verwendung des verfügbaren Gewinns, die Entlastung des Direktors und des Arbeiterrats sowie über die Langzeitplanung des Unternehmens zu beschließen. In die Kompetenz des *Arbeiterrats* fiel die Mitwirkung bei der Erstellung des Jahresplans und der Jahresbilanz, bei Entscheidungen über Investitionen, Betriebsänderungen und technische Veränderungen sowie über Maschinenverkäufe, bei der Bildung und Verwendung betrieblicher Geldfonds, beim Erlaß der Arbeitsordnung und bei der Direktorenwahl. Das Verhältnis zwischen Belegschaft und ihren Repräsentanten war nach dem Prinzip „unmittelbarer Partizipation“ (Art. 7 Abs. 1) ausgestaltet: Delegierte konnten vom entsendenden Wahlkörper rückgerufen werden; Arbeiterratsmitglieder durften ihr Amt nicht länger als zwei Legislaturperioden in ununterbrochener Folge bekleiden. Die Rolle des *Direktors* war als ausführendes Organ der betrieblichen Selbstverwaltung konzipiert. Bei Streitfällen konnten Arbeiterrat und Direktor sich wechselseitig durch Vetorechte blockieren; ausbleibende Einigung konnte durch Gerichtsentscheid ersetzt werden.

Schon dieser skizzenhafte Überblick macht deutlich, daß beide Gesetze Bestandteil einer tiefgreifenden Wirtschaftsreform waren¹³. Nach Einschätzung eines polnischen Wirtschaftsredakteurs war die damit anvisierte Wirtschaftsstruktur etwa auf der Mitte zwischen der Ungarns und der Jugoslawiens einzuordnen: mit Ungarn vergleichbar war die Verselbständigung der Unternehmen, abweichend das weitgehende Selbstverwaltungselement; mit Jugoslawien vergleichbar war die Struktur der Arbeiterselbstverwaltung, abweichend hingegen, daß diese Selbstverwaltung nicht zur „Hauptachse des gesamten Wirtschaftssystems“ ausgebaut war.¹⁴ Angesichts dieser Tragweite der geplanten Wirtschaftsreform und der mit ihr verfolgten Konzepte läßt sich ihre Entwicklung nicht einfach aus dem Blickwinkel des Scheiterns der Gewerkschaftsgesetzgebung allein betrachten und erklären. Vielmehr bedarf es hierzu einer detaillierteren Untersuchung der mit diesem Reformvorhaben verbundenen gesellschaftlichen Interessen- und Kräftekonstellation, als sie hier versucht werden kann. Gleichwohl bleibt des Nachdenkens wert, warum gerade dieser Bestandteil der Wirtschaftsreform für die Regierung in der beschriebenen angespannten soziopolitischen Gesamtlage der Jahresmitte 1981 vorrangig war *und* warum über der Selbstverwaltungsfrage — für die *Solidarność* anfangs so geringes Interesse gezeigt hatte — eine so heftige Kontroverse entbrannte.

„Dezentralisierung der Schwierigkeiten“?

Daß die Initiative zu wirtschaftlicher Dezentralisierung und Ausweitung zuerst von Partei- und Regierungsseite ausging, ist unbestreitbar. Sozusagen „freiwillig“

13 Zur Wirtschaftsreform s. die Wiedergabe polnischer Wirtschaftsexpertenäußerungen in: Osteuropa-Info Nr. 1/1981, S. 63ff und Nr. 3/1981, S. 55 ff.; ferner das wichtige Dokument „Richtungen der Wirtschaftsreform. Entwurf, hg. im Verlag Trybuna Ludu, Warschau Juli 1981.

14 „Polityka“-Redakteur S. Szeliga in: Osteuropa-Info Nr. 3/1981, S. 60/61.

verpflichtete sich die Regierung dazu im Danziger Abkommen und im Programm der Regierung Pinkowski vom 5. September 1980. Ein deutliches Indiz ist auch der bereits wiedergegebene Diskussionstand von November 1980 in der gemischten Kommission zur Erarbeitung eines Gewerkschaftsgesetz-Entwurfs. Wichtig ist vor allem, daß bereits im Herbst 1980 eine Partei- und Regierungskommission für Wirtschaftsreform gebildet wurde, die im Januar 1981 erste Dezentralisierungspläne zur öffentlichen Diskussion stellte und diese dann — nach einer halbjährigen Diskussion — in Gestalt eines ausgearbeiteten Entwurfs „Richtungen der Wirtschaftsreform“ vorlegte, deren direkter Bestandteil die Entwürfe der beiden umrissenen Gesetze waren.¹⁵ In diesem Reformvorhaben gingen fortschrittliche und eher technokratische Bestrebungen innerhalb der Partei miteinander einher: die *einen* strebten mehr Teilhabe der Belegschaften, die *anderen* die Steigerung der ökonomischen Effizienz der Staatsunternehmen an; *beide* konnten ihr Ziel nur durch Dezentralisierung, sei es zum Zwecke der „Demokratisierung“, sei es zum Zwecke der Mobilisierung von Leistungsreserven der Arbeiter, erreichen; *beide* konnten sich der neu entfachten Oppositionsbewegung durchaus *ein Stück weit* zur Durchsetzung dieser ihrer Ziele bedienen.

Solidarność war zunächst reserviert gegenüber solchen Plänen, weil polnische Arbeiter schon einmal — 1956 und danach — schlechte Erfahrungen mit solcher Reform gemacht hatten. Nach der damaligen Protestbewegung war erstmals die Arbeiterselbstverwaltung eingerichtet worden. Innerhalb zweier Jahre jedoch waren die neu gebildeten Arbeiterräte wieder dem Kuratel der Partei und der alten Gewerkschaften unterstellt worden. Aussichtsreicher erschien demgegenüber 1980 eine autonome betriebsübergreifende Organisationsform, die sich auf Schutz und Kontrolle beschränkte, nicht den Anspruch auf Mitregierung in den Betrieben erhob und die dadurch auch nicht so leicht in die je spezifischen Betriebszwecke einzubinden war: *eben diese Organisationsform war Solidarność.*

Unbestreitbar ist aber auch, daß Solidarność diese ursprüngliche Reserve gegenüber Selbstverwaltungskonzepten im Verlaufe des Jahres 1981 aufgab und selbst Forderungen dazu entwickelte, die über diejenigen von Partei und Regierung hinausgingen. Vor allem aus zwei Umständen wird diese Wende zu erklären sein. *Erstens* setzte die Selbstbeschränkung auf gewerkschaftliche Kontroll- und Schutzfunktionen als „Gegenüber“ ein leistungsfähiges betriebliches und staatliches Wirtschaftsmanagement voraus; daran fehlte es aber, die Wirtschaftsreform blieb stecken oder zeigte keine Wirkungen, insbesondere die Lebensmittellage blieb miserabel und machte eigene gewerkschaftliche Initiativen unumgänglich. *Zweitens* aber machten die Selbstverwaltungsaktivitäten von Partei und Regierung sowohl deutlich, *daß* eine solche Gesetzgebung ins Haus stand, als auch, daß diese in der von der

15 S. oben Anm. 13.

Regierung betriebenen Form für Solidarność nicht unerhebliche Schattenseiten zeigen würde. Die Gründungs- und Aufsichtsgremien der selbstverwalteten Unternehmen unterlagen keinem wirksamen Einfluß der Belegschaften oder der Gewerkschaft; die Direktorenbesetzung sollte ursprünglich diesem Einfluß gleichfalls entzogen sein (die skizzierte Kompromißformel wurde erst nach heftigen Kontroversen nach dem ersten Teil des Solidarność-Kongresses akzeptiert); und schließlich waren die entscheidenden Rahmenbedingungen der Unternehmenspolitik - Preisfestsetzung, Steuern, Wettbewerbsverhältnisse, Zinsniveau u. a. - der zentralstaatlichen Regelung vorbehalten worden. Unter diesen Bedingungen bestand die reale Gefahr, daß die Selbstverwaltungsreform für Solidarność nur zur Folge haben würde, daß die Energien vieler Menschen in ihr gebunden und mit Hilfe der gewerkschaftlichen Selbstverwaltungsfunktionäre die Produktivität der Unternehmen gewiß um ein Vielfaches gesteigert worden wäre, *ohne* daß doch das Entscheidungsmonopol von Partei und Regierung über die Eckdaten der Wirtschaft irgendeiner bedeutsamen gewerkschaftlichen Kontrolle unterworfen worden wäre. Eine bloße „Dezentralisierung der Schwierigkeiten“!¹⁶

Aus solchen Gründen wurden seit Frühsommer 1981 auch aus den Reihen von Solidarność verschiedene Vorschläge zur Arbeiterselbstverwaltung vorgelegt.¹⁷ So unterschiedlich sie im einzelnen waren, bestand ihr gemeinsamer Nenner darin, daß sie den genannten Mängeln der Regierungsvorlagen abhelfen wollten. Sie wollten einerseits den Einfluß der Belegschaften gegenüber Gründungsgremien und Direktor stärken; sie wollten andererseits die Selbstverwaltung um regionale und zentrale Strukturen erweitern, um Einfluß auf die Rahmenbedingungen der Unternehmenstätigkeit zu gewinnen. Einzelheiten und Auswirkungen dieser Vorschläge zu diskutieren, ist hier nicht der Ort; es geht nur darum zu markieren, wo die Streitpunkte in der Selbstverwaltungsfrage lagen, als die staatlichen Reformprojekte Gesetzeskraft erlangten.

Führungsanspruch der Partei in Gefahr

Deutlich geworden sein dürften damit die Konfliktlinien, die das gesetzgeberische und politische Geschehen in Polen in den Monaten vor Verkündung des Kriegsrechts bestimmten. Binnen weniger Monate nach ihrer Entstehung hatte sich Solidarność zur größten und stabilsten - kaum übertrieben zu sagen wäre: zur einzigen - zentralen Organisation der polnischen Arbeiterklasse entwickelt. Ihre bloße Existenz stellte das Vertretungsmonopol der zentralen Führung auf Partei- und Regierungsebene in Frage. In dem Maße, wie die Führung dessen gewahr

¹⁶ S. Szeliga, s. oben N. 14, S. 56.

¹⁷ S. H. Heseler, Die Wirtschaftsreformkonzeptionen der Gewerkschaft Solidarność, vv. Ms. Bremen. Februar 1982; ferner Lippe/Hetze, Die gegenwärtigen Bemühungen um die Wirtschaftsreform in Polen, in: Osteuropa-Wirtschaft 4/1981, S. 276ff.

wurde, sah sie sich zu Plänen und Maßnahmen genötigt, dieses Vertretungsmonopol durch Entmachtung von Solidarność (wenigstens als *zentraler* Organisation der polnischen Arbeiterklasse) wiederzugewinnen. Eine unmittelbare militärische Konfrontation bereits im Frühjahr 1981 hätte unabsehbare außen- oder innenpolitische Konsequenzen nach sich gezogen. Deshalb mußte die Regierung Zeit gewinnen. Hierzu gehörte, alles zu vermeiden, was zur weiteren Aufwertung von Solidarność beitrug — wie etwa die Verabschiedung des Gewerkschaftsgesetzes —, und Maßnahmen für eine unumgängliche Konfrontation vorzubereiten. Angesichts des Autoritätsverfalls von Partei und Regierung und insbesondere der katastrophalen Ernährungslage konnte die Führung aber auf Zeitgewinn *allein* nicht setzen. Sie setzte daher diejenigen Bestandteile der Wirtschaftsreform in Kraft, die wenigstens gewisse Aussicht anzeigten, das Wirtschaftsgeschehen in den Betrieben zu aktivieren und damit einen Hoffnungsschimmer eines Aufwegs aus der totalen Krise des Landes zu erzeugen. Bei der Auswahl und Ausgestaltung dieser Reformschritte war sie jedoch peinlich darauf bedacht, nicht auch damit noch Solidarność zu stärken. Mit der Selbstverwaltungsreform versuchte sie sich deshalb in einer heiklen Gratwanderung: sie mußte einerseits die *Belegschaften aktivieren* und zur Identifikation mit „ihrem“ Unternehmen bewegen; und sie mußte gleichzeitig dafür sorgen, daß *einzig zentralisierende Instanz* für diese dezentralisierte Wirtschaft der *Partei- und Staatsapparat* blieb bzw. wurde. An der skizzierten Reform wird dieses doppelte Bemühen recht gut spürbar.

Freilich ging — das kommt im Putsch vom 13. Dezember zum Ausdruck — die Rechnung der zentralen Führung nicht auf. Solange Solidarność für Selbstverwaltung wenig Interesse zeigte, bestand noch Aussicht, die *betriebliche* (und *nur betriebliche*) Selbstverwaltung gegen die *zentrale* Organisationsmacht von Solidarność auszuspielen zu können. Als Solidarność freilich *betriebsübergreifende* Selbstverwaltungsvorstellungen zu entwickeln begann, tat sich noch eine viel größere Bedrohung für den Führungsanspruch von Partei und Regierung auf. Zu erwarten stand damit nämlich, daß Solidarność nicht nur die *einzig bedeutende zentrale Organisation der Kontrolle* und des *Schutzes* der Arbeits- und Lebensbedingungen der polnischen Arbeiterklasse blieb, sondern darüber hinaus auch noch - aufgrund ihrer massenhaften Verankerung in den Staatsunternehmen — zu einer bedeutenden zentralen Instanz der *Planung* und *Lenkung* des Wirtschaftsprozesses würde. Eine solche Entwicklung hätte für jeden führungsgewohnten kommunistischen Partei- und Regierungskader den *Zusammenbruch überkommener Selbstverständlichkeiten* bedeutet und ihm die *Bereitschaft zu einer tiefgreifenden Neubestimmung der Rolle* von Partei und Staatsmacht abverlangt.

Man mag dergleichen Lernprozesse überhaupt — und schon gar unter Bedingungen der Herrschaftssysteme östlicher Prägung — für unrealistisch halten. Aber bei der Suche nach Ursachen und Verantwortung dafür sollte man sich - dies hoffe ich

ULRICH MÜCKENBERGER

deutlich gemacht zu haben - nicht zu lange bei Solidarność aufhalten. Denn sicher ist die dem polnischen Führungsapparat abverlangte *Neudefinition* seiner Rolle in den Monaten zwischen August 1980 und Dezember 1981 dem Ziel einer „freien Assoziation der Produzenten“ - mit dem die freiheitlich-sozialistische Bewegung einmal auf den Plan trat - näher, als jene *überkommenen Selbstverständlichkeiten* es sind.