
Gewerkschaften in Mittel-Ost und Süd-Ost Europa Modernisierung oder Marsch in die Bedeutungslosigkeit?

These:

Vorweg eine generelle Feststellung: Insgesamt gibt es in Mittel-Ost und Süd-Ost Europa einen Wettlauf zwischen den (langsamen) Reformbemühungen der Gewerkschaften und dem Prozess ihrer Bedeutungslosigkeit. Derzeit ist völlig offen, wer diesen Wettlauf gewinnen wird.

Transformation:

Die Gesellschaften in Mittel-Ost (MOE) und Süd-Ost (SOE) Europa waren vor 1989 (Fall der Berliner Mauer) durch staatliche Planwirtschaft und Ein-Parteien Diktaturen gekennzeichnet, die diese Gesellschaften – freiwillig – überwinden wollten. Deshalb mussten sie nach 1989/ 90 eine doppelte Transformation bewältigen,

- von staatlicher Planwirtschaft zu kapitalistischer Marktwirtschaft,
- sowie von einer Diktatur zu einer Demokratie.

Dieser Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen verlangt im Prinzip auch die Anerkennung und Mitbeteiligung der Sozialpartner, insbesondere der Arbeitnehmer und ihrer gewerkschaftlichen Interessenvertretungen.

Empirie:

Dieser Beitrag stützt sich auf Evaluierungen von und Studien über Gewerkschaften in allen Ländern Mittel-/Ost und Süd-Ost Europas (mit Ausnahme von Rumänien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro sowie den europäischen Ländern der ehemaligen Sowjetunion), die zwischen 2009 und 2013 durchgeführt wurden – zum Teil als Einzel-, zu einem anderen Teil als Vergleichsstudien, in zwei Fällen auch als Panelstudien (also zwei Mal hintereinander mit einem gewissen zeitlichen Abstand). Auftraggeber waren die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Gewerkschaften IG Bergbau, Chemie, Energie, die Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten, die IG Metall, der Gewerkschaftsbund FV Bondgenoten (Niederlande) und das niederländische Außenministerium.¹

¹ <http://www.iaw.uni-bremen.de/ccm/navigation/forschungseinheiten/fewif/abgeschlossene-projekte/>

Grundsätzlich standen dabei zwei Leitfragen im Mittelpunkt der Untersuchungen:

1. Wie sieht es mit der inneren Verfasstheit der Gewerkschaften aus, und
2. Wie sind die Gewerkschaften als gesellschaftspolitischer Akteur im Lande aufgestellt?

Die folgenden Ausführungen sind auf Grund ihres die gesamte MOE/ SOE Region umfassenden Ansatzes natürlich allgemein. Darunter gibt es eine Vielzahl von Abweichungen. Nur ein Beispiel: Unten wird weiter ausgeführt, dass typisch für die Gewerkschaften in MOE und SOE die Existenz mehrerer konkurrierender Dachgewerkschaften pro Land ist – diese Feststellung gilt beispielsweise aber nicht für die Slowakei. Aber dennoch sind die unten ausgeführten *Tendenzen* für alle MOE und SOE Länder gleich.

Eine gute Annäherung an das Thema bietet die Unterscheidung zwischen *externen* Faktoren, die die Gewerkschaften sowie ihre Arbeit beeinflussen, und der *internen* Verfasstheit der Gewerkschaften:

Externe Faktoren der Gewerkschaftsarbeit sind rechtliche, ökonomische und allgemein gesellschaftliche Bedingungen, die sowohl den gewerkschaftlichen Status als auch deren tägliche Arbeit und Leistungen beeinflussen. Zumeist sind diese externen Faktoren nicht von den Gewerkschaften unmittelbar zu beeinflussen, da sie Rahmenbedingungen darstellen, innerhalb derer Gewerkschaften handeln müssen:

- a) Die Mehrheit der Gewerkschaften ist im öffentlichen Sektor und in den vorher staatseigenen, jetzt privatisierten Unternehmen (meistens im gewerblichen Sektor und im Bergbau) angesiedelt. Allerdings unterliegen diese Sektoren einem starken Schrumpfungprozess. Das ist einer der Gründe für den zum Teil sehr dramatischen Rückgang der Zahl von Gewerkschaftsmitgliedern.
- b) Ein weiterer Grund für den Rückgang von Gewerkschaftsmitgliedern (sowohl in absoluten Zahlen als auch hinsichtlich des prozentualen Anteils der Gewerkschaftsmitglieder an den Gesamtbeschäftigten) ist in einigen Ländern die restriktive Gesetzeslage bei Gründung von (Betriebs) Gewerkschaften (so zum Beispiel in Polen und Ungarn). Damit werden automatisch kleinere Betriebe von Gewerkschaftsgründungen ausgenommen. In einigen Branchen stellen aber gerade diese Kleinunternehmen die Mehrheit der Betriebe und auch der Beschäftigten in dieser Branche dar – so in der IT Branche und in den Dienstleistungen. Das bedeutet auch, dass diese Beschäftigten von Kollektivverträgen ausgeschlossen sind. In diesen Fällen sind die Beschäftigten entweder auf individuelle Arbeitsverträge oder auf den gesetzlichen Mindestlohn (der in fast allen MOE und SOE Ländern existiert) angewiesen. Allerdings liegt dieser gesetzliche Mindestlohn fast überall unterhalb der Armutsgrenze (= 50 Prozent des durchschnittlichen Einkommens). Insofern können die gesetzlichen Mindestlöhne als „Armutslöhne“ gekennzeichnet werden und dienen keinesfalls als Auffanglinie bei nicht existenten Kollektivverträgen.
- c) Parallel dazu entwickelt sich in allen MOE und SOE Ländern der Niedriglohnsektor in einem geradezu rasanten Tempo, trotz der Existenz eines gesetzlichen Mindestlohns.

- d) Diese Tendenzen würden zwar den Gewerkschaften überzeugende Argumente liefern, statt der üblichen Tarifverträge auf Betriebs-/ Unternehmensebene jetzt Tarifverträge auf Branchenebene einzuführen. Dazu jedoch bedürfte es neben dem Willen der Gewerkschaften auch funktionierender Arbeitgeberbände als Tarifpartner – vielfach gibt es die aber nicht.
- e) Die politischen Bedingungen oder genauer: das Regierungshandeln als weitere wichtige Rahmenbedingung für gewerkschaftliche Aktivitäten haben sich in einigen MOE und SOE Ländern hin zu autoritären (wenn auch demokratisch legitimierten) Mustern verändert, so zum Beispiel in Ungarn und in Mazedonien. All dieses führt zu teilweise instabilen, teilweise unfairen Bedingungen auch für Gewerkschaftsarbeit.
- f) Die zurückgehende Mitgliedschaft der Gewerkschaften ist nicht nur auf die oben genannten externen Faktoren sowie auf die unten zu begründenden internen Faktoren (schlechte Gewerkschaftspolitik, eigennützige Gewerkschaftsführer etc.) zurückzuführen, sondern vielfach auch auf feindselige Haltungen von Arbeitgebern gegenüber Gewerkschaften. Sehr oft fürchten sich Beschäftigte davor, Mitglied in einer Gewerkschaft zu werden, da in diesem Fall Sanktionen (die bis zur Entlassung reichen können) seitens des Arbeitgebers drohen.
- g) In fast allen MOE und SOE Ländern ist die Beschäftigungsquote unterhalb der entsprechenden Quote in EU-28, und hier insbesondere bei Frauen. Das heißt aber, dass hier eine große „industrielle Reservearmee“ vorhanden ist, die die ohnehin nicht große Verhandlungsmacht der Gewerkschaften noch weiter schwächt. Parallel dazu sind die Arbeitslosenquoten (und hier ist insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit ein großes Problem) in fast allen MOE- und SOE Ländern (mit Ausnahme von Tschechien) oberhalb dessen, was eine Gesellschaft mit der Verpflichtung zur sozialen Gerechtigkeit und Frieden sowie zur finanzieller (Budget)Stabilität sich leisten kann – zum Teil mit drastischen Ausschlägen nach oben. Zusammen mit dem wachsenden Anteil von prekären Beschäftigungsverhältnissen bedeuten diese Trends besondere Herausforderungen für Gewerkschaftstätigkeit.
- h) Verstärkt wird das Alles noch durch die Auswirkungen der globalen Finanzmarktkrise 2008/ 2009 und der sich daran anschließenden Wirtschaftskrise, die vor allem auch die Volkswirtschaften in den Ländern Südosteuropas, aber zum Teil auch Mittel-/ Osteuropas negativ betroffen hat.

Interne Faktoren der Gewerkschaftsarbeit sind u.a. die Verteilung der gewerkschaftlichen Mitgliedsbeiträge (meistens ein Prozent vom Netto-/ Bruttolohn), Gewinnung von neuen Gewerkschaftsmitgliedern, Kooperation zwischen konkurrierenden Gewerkschaften, Modernisierungsprozesse der Gewerkschaftsorganisationen usw. usw. Diese Faktoren können unmittelbar von den Gewerkschaften beeinflusst werden:

- a) In fast allen MOE und SOE Ländern gibt es eine (zum großen Teil negativ wirkende) Konkurrenz zwischen verschiedenen Dachgewerkschaften (Konföderationen), die auch

historisch begründet ist - Ausnahme ist die Slowakei. Nach der Wende von 1989 verblieb oft das Gewerkschaftsvermögen (das auch Hotels und Erholungsheime mit einschloss) bei den ehemaligen Staatsgewerkschaften, und musste nun mit den nach 1989 neu entstandenen Gewerkschaften geteilt werden. Dadurch wurde der Riss zwischen den konkurrierenden Dach-/ Branchengewerkschaften noch vergrößert.

- b) Die wahre gewerkschaftliche „Macht“ zentrale (einschließlich der finanziellen Möglichkeiten) in fast allen MOE und SOE Ländern ist die Ebene des Betriebs/ Unternehmens. Der größere Teil der gewerkschaftlichen Mitgliedsbeiträge (oft mehr als 50, manchmal sogar bis zu 90 Prozent) verbleiben bei den Betriebsgewerkschaften resp. bei deren Vorsitzenden. Ein geringerer Teil wird dann an die jeweilige Branchengewerkschaften weitergeleitet und ein noch kleinerer Teil an die Dachgewerkschaften. Das bedeutet, dass
- gewerkschaftliche Aktivitäten wie zum Beispiel die Entwicklung nationaler (branchenspezifischer) Strategien unterfinanziert sind (es gibt beispielsweise keine Möglichkeit, externe Experten zu bezahlen), Regionalbüros der Branchengewerkschaften – falls überhaupt existent – sind chronisch unterbesetzt, ganz zu schweigen von geringen Möglichkeiten der Durchführung von Kampagnen bis hin zum Streik auf der nationalen/ Branchenebene,
 - es keine echte Kontrolle des Finanzgebarens der Betriebsgewerkschaften bzw. meistens deren Vorsitzenden gibt, denn das theoretisch einzige – wenn überhaupt arbeitende – Kontrollorgan – die Gewerkschaftsmitglieder im Betrieb – ist ein internes. Das Alles führt zu einer weiteren Verschlechterung der Reputation der Gewerkschaften,
 - in den meisten Fällen die gewerkschaftlichen Mitgliedsbeiträge vom Unternehmensmanagement eingesammelt und dann an die betreffende Betriebsgewerkschaft weitergeleitet werden. Somit erhält das Unternehmensmanagement einen genauen Einblick in Stärken und Schwächen der Betriebsgewerkschaften, und kann deshalb gut einschätzen, wie weit eine Gewerkschaft beispielsweise bei Lohnverhandlungen gehen würde/ könnte.
- c) Im Zusammenhang mit der geschilderten Verteilung der Mitgliedsbeiträge zwischen Betrieb/ Unternehmen, Branche und Dachverband steht die Dominanz von Kollektivvereinbarungen auf *Betriebs-/ Unternehmensebene* (mit Ausnahme der Slowakei). Obwohl viele Branchengewerkschaften dies ändern wollen, sträuben sich viele Betriebsgewerkschaften dagegen und drohen sogar mit Austritten aus der jeweiligen Branchengewerkschaft – dadurch wird die Zersplitterung der Gewerkschaftsbewegung in MOE und SOE Ländern noch größer.
- d) Wie oben schon angedeutet, erbten fast alle Gewerkschaften (Dach- ebenso wie Branchengewerkschaften) das Vermögen der alten kommunistischen Gewerkschaften: Neben den Gebäuden, in denen sich die Gewerkschaftsbüros befinden, waren dies vor allem auch Hotels und Erholungsstätten, für die in den alten sozialistischen Zeiten prinzipiell die

Gewerkschaften zuständig waren. Natürlich sind die rechtlichen und ökonomischen Bedingungen auch hier von Land zu Land unterschiedlich. Aber in einigen Ländern beziehen sich die gewerkschaftlichen Einkünfte weniger aus Mitgliedsbeiträgen denn aus Vermietung und Verpachtung des Gewerkschaftsvermögens. Insofern sind hier die gewerkschaftlichen Aktivitäten weniger auf die Gewinnung von neuen Mitgliedern (die neben der ökonomischen ja vor allem eine politische Funktion – Erhöhung der Schlagkraft – hat) gerichtet, denn sehr oft werden die Vorsitzenden (und Vizevorsitzenden) der jeweiligen – dann kleineren – Dach-/ Branchengewerkschaften als einzige Hauptamtliche der jeweils betreffenden Gewerkschaft von den Einkünften aus Vermietung/ Verpachtung der gewerkschaftseigenen Immobilien bezahlt.

- e) Teilweise – und auch hier gibt es große Unterschiede zwischen den einzelnen MOE/SOE Ländern – gewähren einzelne Regierungen Finanzzuwendungen an die (dann meistens) Dachgewerkschaften – zum Teil bis zu 50 Prozent der gewerkschaftlichen Gesamteinkünfte. Das kann zu einer fatalen Abhängigkeit der Gewerkschaften vom Regierungshandeln führen. Hinzu kommt, dass es in vielen Ländern direkte Verbindungen der Gewerkschaften zu bestimmten politischen Parteien gibt, gefördert auch durch den Umstand, dass nach 1990 einige Gewerkschaften in ihren Bemühungen, die alten kommunistischen Regierungen loszuwerden, zugleich auch als politische Parteien handelten und sich bis heute in dieser Doppelrolle so verstehen (wenn auch nicht expressiv verbis).
- f) Oft sind die (Dach- als auch Branchen-) Gewerkschaften in MOE und SOE Ländern sehr erfolgreich bei der Einwerbung von Geldern der EU, von westlichen Brudergewerkschaften und von westlichen NGOs. Dagegen wäre nichts zu sagen (und es ist sogar positiv für die Orientierung an verbesserten „Terms of References“), wenn nicht zugleich dieser Erfolg bezahlt werden würde mit einem erlahmenden Willen zur Rekrutierung neuer Mitglieder.
- g) Obwohl den meisten Gewerkschaftsführungen bewusst ist, dass sinkende Mitgliederzahlen eine Bedrohung des gewerkschaftlichen Überlebens sein können, ist eine langfristige und nachhaltige Strategie der Mitgliedergewinnung kaum sichtbar. Natürlich sind entsprechende Kampagnen in der Vergangenheit durchgeführt, dann aber nicht als *permanente* Aufgabe begriffen worden.
- h) Parallel dazu fehlt eine fortwährende und langfristige Strategie der Mitgliederqualifizierung – sehr oft wurde diese in der Vergangenheit von der EU oder von westlichen Gewerkschaften „projektmäßig“ finanziert. Wenn diese Projekte zeitlich ausliefen, stoppten auch alle Qualifizierungsanstrengungen.
- i) Eine zusätzliche Möglichkeit der Stärkung von Gewerkschaftsbewegungen ist die Kooperation mit Akteuren außerhalb der Gewerkschaften, z.B. mit NGOs, aber auch kirchlichen und ähnlichen Einrichtungen, mit denen Gewerkschaften inhaltliche Berührungspunkte haben. Dazu gehören auch gewerkschaftsnahe Think Tanks und wissenschaftliche Einrichtungen. Wiederum von Ausnahmen abgesehen, stehen die Gewerkschaften in MOE und SOE Ländern

sehr für sich allein, ohne systematisch diese Kooperationen zu suchen und entsprechend zu nutzen.

Was tun?

- Es sollte eine Reform der Gewerkschaftsorganisationen stattfinden: Statt der Betriebsgewerkschaften als der *singulären* Machtzentrale gewerkschaftlichen Handelns sollten Branchengewerkschaften mit Regionalbüros gestärkt werden = *Organisations-Modernisierungsprozess*,
- Nutzung der Möglichkeiten des von der EU verordneten Informations- und Kommunikationsgremiums auf Betriebs-/ Unternehmensebene = *Duales System der Interessenvertretung im Betrieb/ Unternehmen* gemäß der EU Richtlinie vom März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer. Damit könnten u.a. Kontakte insbesondere zu kleinen und gewerkschaftsfreien Betrieben hergestellt werden. Voraussetzung ist allerdings die „Vergewerkschaftlichung“ dieser sogenannten Betriebsräte,
- Diese „Betriebsräte“ könnten auch mit dazu beitragen, neue Mitglieder in bisher gewerkschaftsfreien Betrieben zu gewinnen = *Rekrutierungsstrategie*. Dazu gehört aber auch das Recht der *individuellen* Gewerkschaftsmitgliedschaft in einem Betrieb sowie die Qualifizierung von gewerkschaftlichen „Organizern“,
- Die vorhergenannten Strategien müssen abgesichert werden durch eine dauerhafte und permanente Weiterbildung von haupt- und nebenamtlichen Gewerkschaftsfunktionären = *Qualifizierungsstrategie*. Dazu gehört vor allem die Förderung von Nachwuchskräften (insbesondere von Frauen und jungen Menschen) für die hauptamtliche Gewerkschaftstätigkeit,
- Überführung des Gewerkschaftsvermögens in gewerkschaftseigene, von unabhängigen Prüfern kontrollierte Stiftungen, auch um der Korrumpierbarkeit von Gewerkschaftsführungen ein Ende zu setzen und so die Akzeptanz von Gewerkschaften durch die breite Öffentlichkeit zu erhöhen = *Anti-Korruptionsstrategie*,
- Förderung von Tarifgemeinschaften bisher konkurrierender Branchengewerkschaften = *interne Kooperation*, die letztlich zum Zusammenschluss konkurrierender Branchengewerkschaften führen sollte,
- Eine neue politische Strategie sollte entwickelt werden, die Verbündete außerhalb der Gewerkschaften einschließt (NGOs, Kirchen, Medien etc.) und die Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Instituten fördert = *externe Kooperation*,
- Zusammenarbeit mit westlichen Gewerkschaften, um Assistenz bei Organisations-Modernisierungsbemühungen, Entwicklung von Strategien zur Mitgliedergewinnung sowie eine politische Unterstützung auf transnationaler Ebene zu erhalten, um in den MOE und SOE

Ländern – politische wie rechtliche – Hemmnisse von Gewerkschaftsaktivitäten zu beseitigen = *internationale Kooperation*.

Autor

Dr. Jochen Tholen, Leiter des Forschungsschwerpunktes „Wirtschaft und Finanzen“, ist seit 2002 im Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) tätig - ein interdisziplinär ausgerichtetes Forschungsinstitut in gemeinsamer Trägerschaft der Universität Bremen und der Arbeitnehmerkammer Bremen. Von 1991 bis 2002 war Dr. Jochen Tholen Verantwortlich für den Wissenschaftstransfer des Kooperationsbereichs Universität/Arbeitnehmerkammer Bremen (KUA).

Kontakt: jtholen@uni-bremen.de

Weitere Informationen: www.iaw.uni-bremen.de/ccm/profiles/tholen/

Redaktion:

BBE Europa-Nachrichten – Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa

Bundenetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

- Geschäftsstelle -

Michaelkirchstr. 17-18

10179 Berlin-Mitte

+49 (0) 30 6 29 80-11 4

europa-bbe(at)b-b-e.de

www.b-b-e.de