

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Peter Seideneck

Die soziale Einheit gestalten  
Über die Schwierigkeiten des Aufbaus  
gesamtdeutscher Gewerkschaften

Jürgen Bauer

Aktivitäten des BDI in den neuen Bundesländern

Hubert Krieger

Mitbestimmung in Europa in den neunziger Jahren  
Bestandsaufnahme, Konzepte und Perspektiven

Siegfried Mielke/Peter Rütters

Die neuen Gewerkschaftsbewegungen  
in Mittel- und Osteuropa und ihre Auswirkungen  
auf die internationale Gewerkschaftsbewegung

B 13/91  
22. März 1991

Peter Seideneck, geb. 1941; Referatsleiter für europäische Gewerkschaftspolitik beim Bundesvorstand des DGB, Düsseldorf. Von September 1990 bis Ende Februar 1991 Leiter der Außenstelle des DGB-Bundesvorstandes in Berlin (Ost).

Veröffentlichungen zu europapolitischen und deutschlandpolitischen Themen in verschiedenen gewerkschaftlichen Publikationen des In- und Auslandes.

Jürgen Bauer, Dr. sc. agr., Diplom-Kaufmann, geb. 1951; Leiter des Büros Berlin des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) e. V.

Hubert Krieger, Dr. rer. pol., geb. 1951; Forschungsleiter im Bereich Partizipation und industrielle Beziehungen in der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin.

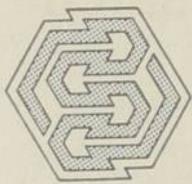
Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit D. Fröhlich/D. Fuchs) *New Information Technology and Participation in Europe*, Dublin 1989; (zus. mit K. Liepelt/R. Schneider/M. Smid) *Arbeitsmarktkrise und Arbeitnehmerbewußtsein*, Frankfurt-New York 1989; (zus. mit D. Fröhlich/C. Gill) *Roads to Participation*, Dublin 1990.

Siegfried Mielke, Dr. phil., geb. 1941; seit 1979 Professor für Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: *Länderparlamentarismus*, Bonn 1971; (Hrsg.) *Internationales Gewerkschaftshandbuch*, Opladen 1983; (Mitherausgeber und Bearbeiter) *Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert*, Band 6: *Organisatorischer Aufbau der Gewerkschaften 1945–1949*, Köln 1987; Band 8: *Die Gewerkschaften und die Angestelltenfrage 1945–1949*, Köln 1989; (zus. mit P. Rütters) Band 7: *Gewerkschaften in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft* (i. E. 1991).

Peter Rütters, Dr. phil., geb. 1952; seit 1984 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin; seit 1989 in einem von der VW-Stiftung finanzierten Forschungsprojekt.

Veröffentlichungen u. a.: *Chancen internationaler Gewerkschaftspolitik. Struktur und Einfluß der Internationalen Union der Lebens- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften (1945–1985)*, Köln 1989; (zus. mit S. Mielke) *Gewerkschaften in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert*, Band 7 (i. E. 1991).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, möglichst Telefax 06 51/46 04 153, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Die soziale Einheit gestalten Über die Schwierigkeiten des Aufbaus gesamtdeutscher Gewerkschaften

*„Das Herzstück gewerkschaftlicher Tätigkeit ist die ideologische Arbeit . . . Aber mit der ideologischen Arbeit ist es so eine Sache. Glaubt man, eine Frage sei geklärt, tritt bereits die nächste auf. Das heißt, in der ideologischen Arbeit gibt es keinen Stillstand, weil sich das Leben vorwärtsbewegt.“*

*Der damalige FDGB-Vorsitzende Harry Tisch auf der 15. Tagung des FDGB-Bundesvorstandes, 10./11. Juni 1976.*

## I. Die DDR-Gewerkschaften als Sozialversicherungen und Diener von Partei und Staat

Die DDR-Gewerkschaften, zusammengefaßt im FDGB, spielten im Machtgefüge der zentralistisch-bürokratischen Diktatur der Partei stets die ihnen zugeordnete Rolle: als instrumentalisierte Massenorganisation der SED. Mit dem Zusammenbruch des Systems — ein Zusammenbruch, der weniger das Ergebnis einer „revolutionären Entwicklung“, sondern eher die unausweichliche Folge des kollabierenden sowjetischen Einflusses in Ost- und Mitteleuropa als Konsequenz der Gorbatschowschen Perestroika war — brach auch ein Gewerkschaftssystem zusammen, zu dessen Aufgaben nicht die unabhängige Interessenvertretung der Arbeitnehmer gehörte. Vielmehr spielte der FDGB die Rolle, die ihm von der leninistisch-stalinistischen Ideologie zugewiesen war: Erfüllungsgehilfe der Partei, „Schule des Sozialismus“ und ideologischer Kontrolleur der „Arbeiterklasse“. Zu seinen Aufgaben gehörte darüber hinaus die soziale und kulturelle Betreuung seiner Mitglieder (bei einer De-facto-Zwangsmitgliedschaft): Er verwaltete die Einheitsgesellschaft „Sozialversicherung“ (SV) und den „Feriendienst“, ein staatlich subventioniertes Monopolunternehmen im Bereich des Sozialtourismus.

Voraussetzung für das „reibungslose“ Funktionieren des FDGB war eine Unterwerfung der Einzelgewerkschaften unter das Dach des Zentralverbandes. Versuche einiger Einzelgewerkschaften, sich in den fünfziger Jahren eine gewisse Autonomie zu sichern, wurden rigoros unterdrückt. Im Gewerkschaftsmodell des bürokratischen Zentralismus hatte ein dezentral angelegter Gewerkschaftsdachverband keinen Platz. Nicht Tarifpolitik war Aufgabe der Gewerkschaften, sondern Unterstützung

der staatlichen Planvorgaben auf allen Ebenen, vor allem in den Betrieben.

Die Nichtexistenz einer interessenbezogenen Gewerkschaftspolitik ist eine der vielen Ursachen für den Bankrott des „Realsozialismus“ in politischer, ökonomischer, sozialer und moralischer Hinsicht. Die dauerhafte Reglementierung und Disziplinierung der „Arbeiterklasse“, ihre Unterwerfung unter eine Doktrin, die ihr angeblich Avantgardefunktion und Herrschaft zuschrieb, in Wirklichkeit aber ihre systematische Unterdrückung betrieb, hat verhängnisvolle Folgen für das Bewußtsein und das Selbstbewußtsein der Menschen in der ehemaligen DDR. Diese Folgen dauern an und wirken sich auch als nicht zu unterschätzendes Hindernis bei dem Versuch aus, die Gewerkschaften in der Ex-DDR neu aufzubauen.

Im Frühjahr 1990 unternahmen einige DDR-Gewerkschafter den Versuch, etwas zu retten, was nicht zu retten war: eigenständige Gewerkschaftsstrukturen in der DDR. Dieser durchaus verständliche Versuch des Neubeginns hatte auch das Ziel, mit eigenen Strukturen den Weg in einheitliche gesamtdeutsche Gewerkschaften zu gehen, „den aufrechten Gang zu bewahren“. Aber nicht nur die Zeit war zu knapp — auch die demokratische Basis war zu dünn, um mit dem nötigen Selbstbewußtsein und der erforderlichen Kraft einen tragfähigen Neuanfang zu schaffen. Schon der Versuch der „Selbstreinigung“ und der Klärung mißlang. Nötig wäre ein tiefgreifender Prozeß der Kritik am alten System gewesen. Statt dessen konzentrierten sich die „Erneuerer“ auf Oberflächenerscheinungen wie „Amtsmissbrauch und Korruption“. Dazu wurde im

Auftrag des außerordentlichen FDGB-Kongresses ein Untersuchungsausschuß eingesetzt, der auf gut fünf Seiten einen Abschlußbericht vorlegte und nichts weiter zuwege bringen konnte als subjektive Schuldzuweisungen.

Zwei Zitate belegen, welche politische Relevanz dieser gescheiterte Versuch der Aufklärung und Aufarbeitung hatte: „Es gab die Forderung, die Zuschüsse für die verbilligten Präsidiums-Urlaubsreisen zurückzuverlangen. Dafür gibt es keine rechtliche Handhabe. Das Präsidium als ein kollektives Entscheidungsgremium war gemäß damals geltender Satzung befugt, derartige Beschlüsse zu fassen, und somit waren sie juristisch gültig.“<sup>1)</sup> Und weiter heißt es: „An dieser Stelle sei eine Korrektur zum ‚vorläufigen Bericht‘ angebracht. Es wurde informiert, daß der ehemalige Sekretär Frank Bochow dem Bundesvorstand des FDGB zusätzliche Valuta-Kosten in Höhe von 32 752, — M verursacht habe. Diese Zahl ist falsch. Sie beruht auf einer unkritischen Recherche. Die korrekte Zahl lautet: 6 954,45 M. Wir bitten an dieser Stelle den Kollegen Bochow nochmals um Entschuldigung. Allerdings sei exemplarisch vermerkt, daß der Untersuchungsausschuß und Kollege Bochow sich nicht einigen konnten, ob die neue ermittelte Summe durch Mißbrauch seines Amtes zustande kam. Der Untersuchungsausschuß besteht nach wie vor auf seiner Meinung.“<sup>2)</sup>

Die Hilflosigkeit, aber auch das mangelnde Bewußtsein über die eigentlichen Probleme werden

deutlich, wenn es an anderer Stelle des Abschlußberichts heißt: „Das im ‚vorläufigen Bericht‘ erwähnte Klavier befindet sich wieder beim ursprünglichen Besitzer.“<sup>3)</sup> Und schließlich gibt ein letztes Zitat aus diesem Bericht Aufschluß über die Mentalität derer, die einen eher rührenden Versuch der „Vergangenheitsbewältigung“ unternahmen: „Der Untersuchungsausschuß möchte an dieser Stelle hervorheben, daß es eine vorbehaltlose und enge Zusammenarbeit mit den Damen und Herren der Kriminalpolizei gab. Er gewann den Eindruck, daß seine Anliegen nach Kräften unterstützt wurden.“<sup>4)</sup>

Das Unterfangen, sich an den eigenen Haaren aus dem Sumpf zu ziehen, mußte scheitern — bitter für diejenigen Männer und Frauen, die mit dem alten Apparat und seinen korrupten Herrschaftsstrukturen nichts zu tun hatten und die nun erkennen mußten, daß es keine Chance dafür gab, mit neuem Selbstbewußtsein und neuen, demokratisch legitimierten gewerkschaftlichen Organisationen den Weg in die gewerkschaftliche Einheit zu gehen. Nicht nur die Zeit fehlte, sondern auch die Einsicht in die Tatsache, daß so gut wie nichts von dem, was von der DDR übrig blieb, wirklich reformierbar war. Die alten Strukturen befanden sich im Zustand des Zerfalls und der Agonie, das Neue war noch nicht da. Dieses Dilemma kennzeichnet alle Schwierigkeiten im Prozeß der Einheit, auch bei den Gewerkschaften.

## II. FDGB — DGB: Zu lange mit Tisch am Tisch gesessen?

In der Demokratiebewegung der DDR haben Gewerkschaften keine sonderlich auffallende Rolle gespielt. Während es in der SED mit Gewißheit im „deutschen Herbst“ gährte und es sogar zu öffentlichen Protestkundgebungen vor dem ZK-Gebäude kam, herrschte im FDGB und in den Betrieben eine merkwürdige Ruhe. Zwar erhöhte sich mit der Geschwindigkeit der Ereignisse auch die Zahl derer, die am Sturz des Potentaten Harry Tisch mitgewirkt haben wollten — in Wirklichkeit aber fiel er eher wie eine überreife Frucht vom Baum, als daß sein „Sturz“, der eher ein Fall war, Erfolg einer systemkritischen Opposition in den Gewerkschaften gewesen wäre. In diesem Zusammenhang ist es unerlässlich, die Haltung der westdeutschen Politik und der sie prägenden Kräfte gegenüber der Systemopposition in den damaligen „realsozialistischen“ Ländern, vor allem in der DDR, einer kritischen Über-

prüfung zu unterziehen; denn die Aufarbeitung der Geschichte der DDR kann nicht darauf verzichten, diesen Aspekt einzubeziehen, der im großen Prozeß der deutschen Einheit von fast allen Beteiligten gern übersehen wird.

Bestimmend für die Art der Beziehungen zu den Regierungen und Gesellschaften des „Realsozialismus“ war eine Staatsräson, die — wie die Entwicklung es bestätigt hat — nicht zu Unrecht von der Formel der Ostpolitik Willy Brandts „Wandel durch Annäherung“ ausging. Die sich verbessernden Beziehungen auf staatlicher Ebene führten jedoch zu einer Vernachlässigung der Beziehungen zu oppositionellen Kräften in diesen Ländern. Offenkundig verleitete die Logik der Entspannungspolitik auch nichtstaatliche Organisationen — politische Parteien, gesellschaftliche Organisationen bis hin zu Jugendverbänden — dazu, oppositionellen Kräften in den Ländern des Ostblocks mit Zurück-

<sup>1)</sup> Abschlußbericht des Untersuchungsausschusses über Amtsmißbrauch und Korruption (im Auftrage des FDGB).

<sup>2)</sup> Ebenda.

<sup>3)</sup> Ebenda.

<sup>4)</sup> Ebenda.

haltung, unangebrachter Vorsicht und zuweilen mit Distanz zu begegnen.

Die osteuropäische Demokratiebewegung hatte ihre Schwierigkeiten, die „Solidarität der Demokraten“ erfolgreich einzufordern. Die Entspannungspolitik war nicht sichtbar genug von einer konsequenten Praxis der Unterstützung sich neu bildender demokratischer Bewegungen begleitet. Diese Bewegungen — immerhin Produkte auch der Entspannungspolitik — wurden weithin nicht nur als unbequemer, sondern oftmals auch als störender Faktor empfunden. Besonders die westdeutsche traditionelle Linke hatte Schwierigkeiten im Umgang mit Opposition und Dissidenz im „sozialistischen Lager“. Sie handelte nach dem Motto „Sage mir, wer Dir Beifall zollt und ich sage Dir, wer Du bist“ und muß sich, wenn nicht den Vorwurf der Kumpanei, so doch den der „stillschweigenden Duldung“ gefallen lassen.

Der Dissidenz und der Demokratiebewegung in der DDR standen die westdeutschen Demokraten als Bündnispartner erst zur Verfügung, als klar wurde, wohin die Entwicklung ging: Ersatzlose Streichung der „alten DDR“ und Übertritt in die Bundesrepublik Deutschland. Die Einheit konnte nicht wachsen — sie mußte zusammengeschustert werden. Bei den Demonstrationen in der DDR fand ein „Schichtwechsel“ statt: An die Stelle der Bürgerbewegungen trat die „schweigende Mehrheit“.

Auch die westdeutschen Gewerkschaften werden sich nicht davor drücken können, ihre Haltung gegenüber der demokratischen Opposition in der Zeit vor der „Wende“ selbstkritisch zu überprüfen. Der Jurist Rolf Henrich aus Eisenhüttenstadt brachte es auf den Punkt, als er dem DGB vorwarf, „zu lange mit Tisch am Tisch“ gesessen zu haben. Der Hintergrund der FDGB-DGB-Beziehungen ist der der Ost- und Entspannungspolitik der Bundesrepublik und der „Politik der kleinen Schritte“, die das Leben in der DDR erträglicher machen sollte. Die Gewerkschaften wollten ihren Beitrag dazu leisten und haben so sicherlich manches zuwege gebracht. Im Zuge dieser Politik aber kam der erforderliche grundsätzliche Streit mit der anderen Seite zu kurz. Die Unterstützung der Demokratiebewegung wurde vernachlässigt — erst sehr spät erkannte man die Chancenlosigkeit des Unterfangens, den FDGB zu reformieren.

### III. Die ökonomischen Rahmenbedingungen — das schnelle Ende einer großen Illusion

Der Zusammenbruch der DDR und der damit beginnende Prozeß der Integration der neuen Bundesländer in das Staats- und Gesellschaftssystem der „alten“ Bundesrepublik wurde durch die Schaffung der Währungsunion besiegelt. Zwar ist es heute müßig, darüber zu reflektieren, ob nicht andere, schrittweise Übergänge rationaler und den Interessen der Menschen angemessener gewesen wären,

Die Demokratiebewegung auf die Gewerkschaften in der DDR auszudehnen, das hätte eine prinzipielle und mit langem Atem versehene Unterstützungspolitik der demokratischen Opposition in der DDR verlangt, natürlich auch um den Preis des Konfliktes mit den damaligen staatstragenden Potentialen in der DDR. Eine solche Politik, die keineswegs im Widerspruch zur Entspannungspolitik gestanden, sondern den Grundlagen des KSZE-Prozesses entsprochen hätte, wäre möglicherweise Ermutigung für die Demokratiebewegung in der DDR gewesen, sich stärker um die Arbeiterschaft zu bemühen. Sicherlich hätte eine solche Politik wenigstens des „sowohl als auch“ dazu beigetragen, reformerische und demokratische Tendenzen innerhalb der alten DDR-Gewerkschaften freizusetzen und zu ermutigen. Manche der Probleme, mit denen sich heute die DGB-Gewerkschaften konfrontiert sehen — vor allem können sie sich kaum auf politisch verlässliches Personal aus den FDGB-Gewerkschaften stützen —, wären heute leichter lösbar. So aber artikuliert sich die Opposition in den FDGB-Gewerkschaften erst, als der Zeiger der Uhr die Zwölf bereits überschritten hatte.

Schließlich kann auch nicht unerwähnt bleiben, daß die Menschen, die die Bürgerrechtsbewegung geprägt haben und die auch in Zukunft eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der deutschen Einheit spielen werden, sich nicht unbedingt in der Nähe der neuen Gewerkschaften aufhalten. Sie für die Mitarbeit in den Gewerkschaften zu gewinnen, ihre Distanz zu ihnen zu verkürzen — das verlangt von den Gewerkschaften, die eigene Rolle kritisch aufzuarbeiten und die Distanz zur Systemopposition zu überwinden.

Die notwendige Aufarbeitung aber darf nicht durch schematische und „kompensatorische“ Personalpolitik ersetzt werden: Auch in der SED gab es viele Menschen, die nicht nur nicht zu den Nutznießern und Privilegierten des Systems gehörten, sondern die zu einem Zeitpunkt, als der Fortgang der Ereignisse noch nicht gewiß war, Anschluß an die demokratische Opposition suchten. Als eigentlicher Maßstab dient dabei den Gewerkschaften als der größten demokratischen Organisation das Mittel der Wahlen zu den eigenen Gremien durch die Mitglieder oder die von ihnen gewählten Vertreter.

doch ist es unerläßlich, auf einige Probleme hinzuweisen, die noch auf längere Zeit der deutschen Politik als Aufgabe gestellt sein werden.

Das fast grenzenlose Vertrauen, das die meisten Bürger der DDR in die Möglichkeiten der Marktwirtschaft setzten, eine schnelle Angleichung der Lebensverhältnisse zu sichern, grenzte schon an

Wunderglauben. Doch niemand kann ihnen daraus nachträglich einen Vorwurf machen. Es waren führende Politiker, die in Verkennung der Realitäten und im Hochgefühl der Wahlkämpfe genau das in Aussicht stellten: eine schnelle Angleichung der Lebensverhältnisse und einen unmittelbaren, beschäftigungswirksamen wirtschaftlichen Aufschwung. Bundeskanzler Kohl wie auch der damalige DDR-Ministerpräsident Lothar de Maizière sprachen gar davon, nach der Vereinigung werde es „niemandem schlechter gehen“.

Die „Katerstimmung“, die sich heute in Deutschland-Ost breit macht, ist auch das Ergebnis dieses von der Politik verbreiteten grenzenlosen Optimismus. Kritik und Warnung vor Realitätsverlust wurde als Miesmacherei bezeichnet und als Votum gegen die Vereinigung ausgelegt. Der westdeutschen Bevölkerung wurde weisgemacht, die Kosten der Vereinigung ließen sich aus den Ergebnissen des wirtschaftlichen Aufschwungs in Westdeutschland finanzieren. Die Steuern, so hieß es fast schon in Form eidesstattlicher Erklärungen, müßten der deutschen Einheit wegen nicht erhöht werden. Diese Politik war nicht nur unwahrhaftig und leichtfertig, sie hatte auch verheerende psychologische Wirkungen. Die Glaubwürdigkeit der Politiker, die schließlich auch Verantwortung für die Glaubwürdigkeit der parlamentarischen Demokratie tragen, sank vor allem bei den zunächst durchaus „leichtgläubigen“ Bürgern im Osten; und die Bürger im Westen wurden nicht darauf eingestellt, daß die Kosten für die Einheit nur durch Beiträge aller aufgebracht werden können. Die Lage, in der sich die Wirtschaft in den neuen Bundesländern am Ende des Winters 1990/91 befindet, ist u. a. durch folgende Erscheinungen gekennzeichnet:

1. Die *Arbeitslosigkeit* erfährt einen dramatischen Anstiegszuwachs. Ihren vorläufigen, aber keineswegs endgültigen Höhepunkt wird sie Mitte dieses Jahres erreichen, wenn die „Null-Kurzarbeitsvereinbarungen“ auslaufen. Bis zum Ende dieses Jahres muß mit einer Erwerbslosigkeit von drei Millionen Menschen im Ostteil Deutschlands gerechnet werden.

2. Die *Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte* auf den westdeutschen Arbeitsmarkt nimmt zu. Sie wird sich in Abhängigkeit zur Arbeitslosigkeit weiter verstärken. Damit werden die Investitionsstandorte in der ehemaligen DDR nachhaltig geschwächt und eine weitere Steigerung der Arbeitslosigkeit bei den Menschen bewirkt, die ihr Land nicht verlassen wollen oder aufgrund ihrer Qualifikation keine Chance auf Beschäftigung auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt haben.

3. Die dringend erforderlichen *Investitionen in die Verbesserung der Infrastruktur*, vor allem im Wohnungs- und Städtebau und im Verkehrsbereich, werden durch die zu erwartenden niedrigeren Steuereinnahmen in den neuen Bundesländern behindert und zeitlich verzögert, so daß mit rechtzeitig greifenden Beschäftigungsimpulsen nicht gerechnet werden kann.

4. Die *Stimmung der Menschen* beginnt sich zu ändern. Erste *Massendemonstrationen* gegen Betriebsschließungen in allen neuen Bundesländern weisen darauf hin, daß es im Gefolge der weiter steigenden Massenarbeitslosigkeit zu erheblichen sozialen Konflikten kommen kann, deren Auswirkungen auf Dauer nicht auf den Ostteil der Bundesrepublik beschränkt bleiben werden.

5. Nicht unterschätzt werden darf die *Gefahr einer politischen Destabilisierung* durch das Aufkommen rechtsradikaler Tendenzen und eine nicht auszuschließende Stärkung links-restaurativer Kräfte vor allem im Umfeld der keineswegs völlig verschwundenen Strukturen des alten Systems.

Den meisten Menschen war offensichtlich nicht klar, daß mit der Verabschiedung des maroden „Realsozialismus“ auch das verschwinden würde, was sie nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit den jetzt aufkommenden Problemen für bewahrenswert halten (eine systembedingte soziale Sicherheit, systemabhängige Einrichtungen wie betriebsnahe Kindergärten, eine relative soziale Sicherheit auch für alleinerziehende Mütter oder z. B. gewisse Formen staatlich geförderter [und kontrollierter] Kultureinrichtungen). Ein gewisses „Heimweh“ nach diesen „Errungenschaften“ des verabschiedeten alten Systems kommt natürlich vor allem bei den Menschen auf, denen man nun zumutet, von einem Zehn-Meter-Brett in ein Schwimmbaden springen zu müssen, das nicht, wie vorausgesagt und versprochen, genügend Wasser enthält. Wer die sich nun einstellende Realität in der ehemaligen DDR aus der Nähe zur Kenntnis nimmt, der kommt nicht umhin, festzustellen, daß ohne eine begleitende staatliche Politik die überganglose Übertragung des marktwirtschaftlichen Systems droht, den Prozeß der Einheit in die fatale Nähe eines „Experiments an lebenden Menschen“ zu rücken.

Wenn man die möglicherweise noch zu optimistischen Prognosen des Sachverständigenrates zugrunde legt, dann droht für 1991 eine Entwicklung, die den Abstand zwischen West und Ost dramatisch vergrößern wird. Im Gutachten heißt es: „In den neuen Bundesländern wird die Produktion dagegen zunächst noch weiter sinken. Im Durchschnitt des Jahres dürfte das Niveau von diesem Jahr kräftig unterschritten werden. Wir sehen uns allerdings außerstande, den Rückgang zu quantifizieren.“<sup>5)</sup> Ganz erstaunlich aber ist es, daß die Sachverständigen offensichtlich keine Schwierigkeiten hatten, eine Prognose zur Arbeitslosigkeit aufzustellen (lediglich plus 1,15 Mio. für das laufende Jahr). Diese Prognose erscheint so optimistisch, daß der Sachverständigenrat sich nicht wundern muß, wenn er in Verdacht gerät, mit dieser durch nichts begründeten Zahl einen gewissen regierungsamtlichen Optimismus verbreiten zu wollen.

Bedrohlich und in allen Prognosen unumstritten ist die Feststellung, daß „bei den Investitionsplänen

<sup>5)</sup> Sachverständigengutachten 1990/91.

(der westdeutschen Unternehmen) bis heute eindeutig der Ausbau von Vertriebsrichtungen überwiegt“<sup>6)</sup>. Hinter dieser Formulierung verbirgt sich der Tatbestand, daß viele westdeutsche Unternehmen die ehemalige DDR als interessantes Absatzgebiet entdeckt haben, das sie aus bereits vorhandenen Produktionskapazitäten im Westen beliefern können, ohne eine einzige Mark in die Erhaltung oder den Aufbau von Produktionen in Ostdeutschland investieren zu müssen.

Ad absurdum führt sich in diesem Zusammenhang das „Soziale“ an der Marktwirtschaft, wenn aufgrund des neuen Marktes in der ehemaligen DDR z. B. ein Fürther Großversandhaus 700 Arbeitsplätze im Mutterhaus „schafft“, die nun weitgehend von Pendlern aus Thüringen eingenommen werden, die dafür wegen der sehr langen Fahrtzeiten einen Arbeitstag von bis zu 20 Stunden in Kauf nehmen. Wenn Menschen solche Arbeitsbedingungen akzeptieren, dann ist das Ausdruck bitterster Not und unmittelbarer existentieller Bedrohung.

Diese Entwicklung trifft auf Menschen, die die Marktwirtschaft insofern für eine moralische Veranstaltung gehalten haben, als ihnen aus Funk und Fernsehen und nicht zuletzt durch Politiker immer wieder das Postulat von der „Sozialen Marktwirtschaft“ entgegenschlug. Nun müssen sie lernen, daß Sozialstaatlichkeit und soziale Gerechtigkeit keine immanenten, selbstverständlichen Bestandteile der Marktwirtschaft sind und auch nicht „von oben“ verordnet werden, sondern von unten erstritten werden müssen.

Dabei kommt den Gewerkschaften eine besondere Verantwortung zu. Die zunehmende Zahl von Massendemonstrationen und erste Betriebsbesetzungen deuten darauf hin, daß die bevorstehenden sozialen Auseinandersetzungen außerordentlich scharf werden können und daß die Gewerkschaften die Aufgabe haben, den Massenprotest so zu organisieren, daß er sich in wirkungsvollen Druck auf die politischen Entscheidungsträger überträgt. Sicherlich werden die Gewerkschaften nicht die Rolle spielen, die ihnen insgeheim mancher zuschreiben mag: die des bloßen Kanalisators von Massenprotesten. Worauf es vor allem ankommt, ist, daß die im Gefolge der brachialen Anpassungskrise — die die neuen Bundesländer nun durchstehen müssen — sich entfaltenden sozialen Bewegungen nicht beim bloßen Protest stehenbleiben, sondern zu einer gestaltenden Kraft werden. Die erstaunliche Wendigkeit vieler verantwortlicher Politiker — zum Beispiel im Zusammenhang mit der Eigentumsfrage durch die nun erhobene Forderung „Entschädigungsanspruch soll Vorrang vor Eigentumsanspruch haben“ — deutet darauf hin, daß die Bauzeichnung zur Herstellung der Einheit durchaus nachgebessert werden kann. *Die Zeit ist knapp — außergewöhnliche Maßnahmen sind gefragt!*

Die Bewältigung der anstehenden Probleme verlangt eine enge Zusammenarbeit aller wichtigen

politischen und gesellschaftlichen Kräfte. Dabei geht es nicht um die zeitweise Aufhebung des Interessenunterschiedes zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern. Eine solche Zielsetzung würde außer acht lassen, daß „normale“ soziale Beziehungen, soziale Konflikte und Konfliktregelungen gerade in der unwägbaren Situation in der Ex-DDR ein wichtiges Element für die Förderung einer wirtschaftlichen und sozialen Dynamik sind. Aber unbestritten ist auch, daß Programme erarbeitet werden müssen, die für alle sozialen Akteure akzeptabel sind und für deren Verwirklichung jeder Handelnde Verantwortung übernehmen muß.

Der DGB hat Anfang diesen Jahres ein „Wirtschafts- und beschäftigungspolitisches Sofortprogramm für die neuen Bundesländer“<sup>7)</sup> vorgelegt, das von folgender Prämisse ausgeht: „Die wirtschaftliche Lage in den neuen Bundesländern verschlechtert sich von Tag zu Tag auf dramatische Weise. Im Laufe dieses Jahres wird die Zahl der Arbeitslosen und Kurzarbeiter auf 3 bis 4 Millionen Menschen ansteigen. Mehr als jeder dritte ostdeutsche Arbeitnehmer wird arbeitslos sein oder kurzarbeiten. Die Krise in den neuen Bundesländern ist mehr als eine begrenzte regionale Krise. Sie ist der ökonomische Infarkt der ganzen Ex-DDR und bedarf zu ihrer Lösung außergewöhnlich schneller Maßnahmen und die Einbeziehung aller Verbände und Institutionen mit regional- und beschäftigungspolitischer Verantwortung. Ein vergleichbarer Skandal, wie die ursprünglich beabsichtigte Aussperrung der Gewerkschaften aus den Gremien der Treuhandanstalt, darf sich nicht wiederholen.“

Der DGB-Vorschlag enthält als wichtigste Maßnahme den Beginn eines Infrastrukturprogramms: „... muß eine Modernisierung der unzureichenden Infrastruktur als einer der wichtigsten Engpässe für private Investitionen ... beschleunigt werden“. Es setzt weiterhin auf Dringlichkeitsmaßnahmen in den Bereichen Wohnungsbau und Energieeinsparung, Umwelt- und Energiepolitik, Arbeitsmarkt- und Qualifizierungspolitik, Stabilisierung von Betrieben in der „Umstellungszeit“ und schlägt eine Reihe von Maßnahmen zur Mobilisierung privater Investitionen vor:

- alsbaldige Rechtsklarheit in Eigentumsfragen („Entschädigung statt Rückübertragung“);
- Sanierung und Erschließung von Gewerbegebieten;
- nur schrittweiser Abbau staatlicher Preissubventionen, um „die Kaufkraft der privaten Haushalte“ nicht zu schwächen.

Den Kern der Finanzierungsvorschläge des DGB bilden eine Erhöhung der Mineralölsteuer, die in Verbindung mit einem bedarfsgerechten Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs und damit in

<sup>7)</sup> Wirtschafts- und beschäftigungspolitisches Sofortprogramm für die neuen Bundesländer (Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik des DGB-Bundesvorstandes, 6. 2. 1991).

<sup>6)</sup> Ebenda.

einem ökologischen Kontext gesehen wird, eine Ergänzungsabgabe zur Einkommens- und Körperschaftsteuer sowie die Verwendung der zu erwartenden Steuermehreinnahmen.

Der staatlichen Treuhandanstalt ordnet der DGB eine besondere Rolle zu. Die Treuhand soll sich nicht nur auf Verwertung und „Abwicklung“ beschränken, sondern ihre Tätigkeit mit infra-

struktur- und regionalpolitischen Maßnahmen verzahnen. Dazu, so der DGB, ist eine Novellierung des Treuhandgesetzes erforderlich: „Dabei müssen die Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze durch Sanierung und sozialverträgliche Privatisierung von Unternehmen als strukturpolitischer Auftrag und sozialstaatliche Zielsetzung der Treuhandanstalt konkretisiert werden.“<sup>8)</sup>

#### IV. Neue Gewerkschaften in der ehemaligen DDR – Aufbau Zug um Zug

Voraussetzung für den Abschluß des Aufbaus von DGB-Strukturen in den neuen Bundesländern ist der Aufbau der sie tragenden Organisationen, der Einzelgewerkschaften. Die Einführung der westdeutschen Gewerkschaften ist auch in formaler Hinsicht ein völliger Bruch mit der alten Praxis. Die früheren FDGB-Gewerkschaften gehörten als Mitglieder dem Dachverband an, an den sie ihre Beiträge abführen mußten. Der Dachverband „alimentierte“ die Einzelgewerkschaften, die nichts anderes als Abteilungen des Dachverbandes waren. Im jetzt eingeführten Gewerkschaftssystem ist es anders: Die Arbeitnehmer werden aufgrund einer freien Entscheidung Mitglied in einer Einzelgewerkschaft, die wiederum als Ganzes Mitglied im Dachverband des DGB ist, an den sie zwölf Prozent der Mitgliedsbeiträge abführt.

Der Einzug der DGB-Gewerkschaften in die fünf neuen Bundesländer lief nicht ohne interne Streitigkeiten ab. So reklamierte die Industriegewerkschaft Bergbau und Energie die Beschäftigten der Energie- und Wasserwirtschaftsunternehmen, die in der DDR in einem Verband zusammengeschlossen waren, für sich. Die ÖTV pochte auf die organisatorische Abgrenzung, so wie sie in der „alten“ Bundesrepublik vereinbart war, und konnte sich dabei auf die DGB-Satzung berufen. In einem Schlichtungsverfahren des DGB-Bundesvorstandes erhielt die ÖTV recht. Wie nun allerdings die Beschäftigten in den umstrittenen Sektoren mit diesem juristisch begründeten Schiedsspruch umgehen, muß abgewartet werden.

Zieht man in Betracht, daß eine mögliche organisationspolitische Reform der DGB-Gewerkschaften, auch im Sinne einer Korrektur der Zuständigkeitsbereiche einzelner Gewerkschaften, nicht nur denkbar ist, sondern von Zeit zu Zeit auch diskutiert wird, dann ist es der Geschwindigkeit des Einigungsprozesses zuzuschreiben, daß die Möglichkeit, dies in einem Zuge mit dem Neuaufbau der Gewerkschaften in der ehemaligen DDR zu tun, nicht genutzt werden konnte.

Über Mitgliederzahlen können – gültig für alle Mitgliedsgewerkschaften – derzeit keine wirklich zuverlässigen Angaben gemacht werden. Die derzeitigen Schätzungen bewegen sich zwischen 3 und

3,5 Millionen, wobei noch keine vollständigen Angaben darüber vorliegen, wie der Stand der Beitragszahlungen ist. Jedoch kann davon ausgegangen werden, daß der Organisationsgrad in Ostdeutschland mindestens den in Westdeutschland erreichen wird. Die wachsenden sozialen Probleme und die auf absehbare Zeit konfliktbeladenen Situationen sprechen dafür, daß die Menschen in der ehemaligen DDR in überdurchschnittlichem Umfang Schutz bei den Gewerkschaften suchen werden. Offen ist andererseits jedoch, wie sich die Arbeitslosen verhalten werden. Eine aktive Arbeit mit den Arbeitslosen gehört sicherlich zu den vordringlichen Aufgaben der neuen Gewerkschaften.

Der DGB unterhielt ab März 1990 in Ost-Berlin ein Verbindungsbüro, dessen vorrangige Aufgabe es war, den Sprecherrat des Bundes Freier Gewerkschaften in der DDR (der am Ende zum Scheitern verurteilte Versuch, mit starken Einzelgewerkschaften die alten FDGB-Strukturen zu überwinden) zu beraten und Kontakte zur Regierung der DDR, zur Volkskammer und zu weiteren Institutionen der ehemaligen DDR zu halten. Das Verbindungsbüro wurde Ende des Jahres 1990 aufgelöst, denn die ihm gestellten Aufgaben waren mit der Auflösung des FDGB und der DDR hinfällig geworden.

Zur Begleitung des Aufbaus von DGB-Strukturen wurde in Ost-Berlin mit Sitz im alten Gewerkschaftshaus an der Ost-Berliner Wallstraße eine Außenstelle des DGB-Bundesvorstandes eingerichtet, die ihre Entsprechung in Regionalbüros in den neuen Landeshauptstädten der östlichen Bundesländer, in Schwerin, Magdeburg, Erfurt und Dresden hat. Für Brandenburg wurde eine auch aus regional- und strukturpolitischen Gründen sinnvolle Abweichung beschlossen: Für den zukünftigen DGB-Landesbezirk Berlin-Brandenburg liegt die koordinierende Funktion beim jetzigen Landesbezirk Berlin.

Insgesamt unterhält der DGB derzeit 35 Büros in der DDR, deren Aufgabe der Aufbau zukünftiger Strukturen ist. Wenn auch Abweichungen von der bisherigen Planung durchaus noch möglich sind, ist davon auszugehen, daß der DGB in den neuen Bundesländern ca. 35 DGB-Kreise errichten wird und daß im Prinzip die territoriale Neugliederung der ehemaligen DDR Grundlage für die DGB-

<sup>8)</sup> Ebenda.

Strukturen sein wird. Der DGB bemüht sich dabei darum, die neuen Strukturen technisch auf einen möglichst hohen Stand zu bringen, was erhebliche Anstrengungen bei der Schulung vor allem des Verwaltungspersonals voraussetzt.

Keineswegs leicht gestaltet sich die Suche nach eigenem Personal. Kurz vor der Einheit hatte der DGB gerade eine Organisationsreform eingeleitet, die u. a. die Zusammenlegung von DGB-Kreisen in Westdeutschland und die „Straffung“ des Personalbestandes vorsah. Vor allem die Aufwendungen für Personalkosten waren in ein Mißverhältnis zu den zur Verfügung stehenden Sachmitteln geraten. Die neuen Anforderungen trafen also eine Organisation, die keineswegs aus dem „Vollen“ schöpfen konnte.

Für die ersten Schritte des Neuaufbaus ist erfahrenes Personal aus den westlichen Bundesländern unverzichtbar. Gleichzeitig aber blieb klar, wie wichtig für die Durchsetzung der neuen Gewerkschaften die Identifikation der Mitglieder mit *ihren* Gewerkschaften sein würde. Das bedeutet auch die sorgfältige Suche nach geeignetem Personal aus dem Gebiet der ehemaligen DDR. Ohne große Anstrengungen im Bereich von Schulung und Bildung ist diese Aufgabe nicht zu lösen. Aus dem Stand also konnten für die Übernahme organisationspolitischer Aufgaben Ortskräfte nicht eingestellt werden. Ehemalige hauptamtliche FDGB-Funktionäre wurden nicht übernommen. In der Regel treffen sie auf Ablehnung bei den Arbeitnehmern, und die Art von Erfahrungen, die sie in ihrer Tätigkeit beim FDGB sammelten, entsprechen keineswegs den Erfahrungen, die nun gefragt sind. So müssen die Gewerkschaften also das Kunststück fertigbringen, weitgehend mit Westpersonal die erste Phase des Aufbaus, der in die Zeit einer tiefgehenden und folgenreichen Anpassungskrise fällt, mit einem hohen Maß an personalpolitischer Improvisation zu überbrücken.

Aber auch die aus dem Westen entsandten Gewerkschaftssekretärinnen und Gewerkschaftssekretäre konnten nicht aus dem Stand an die Arbeit gehen. Sie trafen auf eine ihnen reichlich fremde Umgebung, auf eine ihnen nicht vertraute Mentalität und auf infrastrukturelle Bedingungen, die weder dem entsprachen, was sie gewohnt waren noch dem, was erforderlich war. Vermeintlich banale Alltagschwierigkeiten begleiteten den Start: erhebliche Schwierigkeiten im Telefon- und Briefverkehr, teilweise desolate Arbeitsbedingungen, träge und teilweise nicht funktionsfähige Dienstleistungssysteme, Probleme bei der Beschaffung von Wohnraum. Am schwersten aber wog die hohe Erwartungshaltung dem DGB und seinen Gewerkschaften gegenüber — eine Erwartung, die auch bei höchstem Einsatz und bei bestem Willen nicht erfüllt werden konnte.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften unterhalten ihre Büros, von unbedeutenden Ausnah-

men abgesehen, in ehemaligen Gewerkschaftshäusern. Natürlich sind die Nutzungsmöglichkeiten in diesen Häusern eine entscheidende Voraussetzung für den Aufbau der gewerkschaftlichen Organisation. In diesem Zusammenhang erhebt der West-Berliner Historiker Hans Hermann Hertle den Vorwurf, der DGB strecke seinen langen Arm auf das Vermögen des ehemaligen FDGB aus<sup>9)</sup>. Das von Hertle unterbreitete Material erhärtet diesen Vorwurf nicht. In diesem Punkt muß sich Hertle den Verdacht der Legendenbildung gefallen lassen: Der DGB erhebt Rechtsanspruch auf das Vermögen, das seinen Vorgängerorganisationen, vor allem dem ADGB und dem DGB, vor 1933 gehörte und das von den Nazis enteignet worden war. Diesen Rechtsanspruch hat der DGB den zuständigen Stellen gegenüber geltend gemacht. Darüber hinaus erhebt er keinerlei Ansprüche, schon gar nicht auf Gebäude, die vom FDGB errichtet und auf die eine oder andere Weise finanziert worden sind. Der Vollständigkeit halber sei hinzugefügt, daß die vom DGB zu Recht beanspruchten Gewerkschaftshäuser sich in einem so desolaten Zustand befinden, daß erhebliche Investitionen erforderlich sind, um sie überhaupt wieder funktionsfähig zu machen.

Zum 1. Dezember 1990 bestellte der DGB-Bundesausschuß für die neuen Bundesländer Beauftragte, die bis zur Entscheidung über die zukünftigen territorialen Strukturen gewerkschaftspolitische Sprecher gegenüber den neuen Landesregierungen sind und den Aufbau der Strukturen in den neuen Ländern verantwortlich koordinieren. Dieser Schritt war vor allem auch deshalb erforderlich, weil die Gewerkschaften nicht bis zum endgültigen Aufbau der gemeinsamen DGB-Strukturen warten können, um gebündelt die Interessen der Arbeitnehmer den neuen politischen Gremien gegenüber zu vertreten: in der Regional-, Struktur- und Wirtschaftspolitik, der regionalen Treuhand gegenüber, in der Bildungs- und Ausbildungspolitik, bei der Entwicklung von Beschäftigungs- und Qualifikationsgesellschaften, in der Arbeitsmarktpolitik, bei der Bildung und Ausbildung sowie in der Kultur- und Medienpolitik.

Die Präsenz der neuen Gewerkschaften in der ehemaligen DDR ist in dieser Phase des Neuaufbaus von besonderem Gewicht, weil es gerade jetzt einen dramatischen Bedarf an einer wirkungsvollen, unabhängigen und glaubwürdigen Interessenvertretung gibt. Von der Erfüllung dieser Aufgabe hängt viel ab, nicht zuletzt auch der Erfolg des keineswegs risikofreien Unternehmens „deutsche Einheit“, das ohne die glaubwürdige Aussicht auf absehbare gleiche Lebens- und Arbeitsbedingungen nicht realisierbar ist.

<sup>9)</sup> Vgl. Berliner Arbeitshefte und Berichte zur sozialwissenschaftlichen Forschung, Nr. 45/Januar 1991.

## V. Der Rechtsschutz als eine vordringliche gewerkschaftliche Aufgabe

Die Mitglieder in einer Gewerkschaft des DGB haben einen in den Satzungen festgelegten Anspruch auf die Gewährung von Rechtsschutz. Dieser Anspruch bezieht sich auf die Rechtsauskünfte und Rechtshilfe (Prozeßhilfe, Anfertigung von Schriftsätzen usw.) und erstreckt sich auf alle Fragen aus dem Arbeits- oder Dienstverhältnis des Mitglieds, aus der Sozialversicherung, auf Versorgungs- und Sozialhilfesachen sowie auf Lohnsteuerfragen. Die unmittelbare Einführung des westdeutschen Arbeitsrechts auf das Gebiet der ehemaligen DDR stellte den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften vor eine Reihe schwer lösbarer Probleme:

— Während im früheren Bundesgebiet die gesamte Arbeits- und Sozialrechtspflege auf etwa 120 Gerichtsorte konzentriert ist, sind in den neuen Bundesländern nach wie vor die Kreisgerichte auch für das Arbeits- und Sozialrecht zuständig. Die Gesamtzahl dieser Gerichte beträgt 240, so daß jede Rechtsstelle des DGB eine Vielzahl von räumlich weit auseinanderliegenden Gerichten zu betreuen hat.

— Mit dem neuen Arbeitsrecht vertrautes Fachpersonal war in den neuen Bundesländern so gut wie nicht zu finden. So mußte im wesentlichen auf den Personalbestand des DGB zurückgegriffen und Rechtsschutzpersonal (mehrheitlich für eine begrenzte Zeit auf freiwilliger Grundlage) nach Ostdeutschland versetzt werden. Ende Januar 1990 waren 75 hauptamtliche Rechtsschutzsekretäre in den neu aufgebauten Büros tätig.

— Zugweise wird derzeit zur Ausbildung geeignetes Personal in Ostdeutschland angeworben, das paral-

lel zur Rechtsschutzstätigkeit eine Praxisausbildung erfährt (im „Tandem“ mit versierten westdeutschen Kollegen) und in das westdeutsche Arbeitsrecht in speziellen Lehrgängen eingeführt wird. Auf Personal aus den ehemaligen DDR-Gewerkschaften kann dabei aus politischen und fachlichen Gründen in der Regel nicht zurückgegriffen werden, so daß ein personeller Neuanfang unumgänglich ist.

— Ein erhebliches und für die nächste Zeit dauerhaftes Problem für den gewerkschaftlichen Rechtsschutz ist dabei der nur zugweise überwindbare personelle Engpaß und die sprunghaft ansteigende Zahl von Rechtsschutzsuchenden (vor allem im Zusammenhang mit Entlassungen). Der zeitweise faktisch „arbeitsrechtsfreie Raum“ und ein gewisser „Stillstand der Rechtspflege“ im Zusammenhang mit der Ablösung des alten Rechts führte des Weiteren zu einer nicht gerade kleinen Zahl von Rechtsstreitigkeiten besonderer Art.

Grundsätzlich zeigt sich beim Aufbau des Rechtsschutzes ein Gestaltungsproblem, das für den Prozeß der Herstellung der Einheit insgesamt typisch ist: der Mangel an Zeit, der für den Aufbau neuer Strukturen zur Verfügung steht, und der rapide größer werdende Berg von Problemen.

Der Rechtsschutz ist nur eine der zentralen Aufgaben des DGB. Beim Aufbau des DGB in der ehemaligen DDR ist es für die zukünftige Entwicklung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften deshalb von Bedeutung, daß er sich nicht durch „die normative Kraft des Faktischen“ auf die Qualität einer reinen „Rechtsschutzversicherungsgemeinschaft“ abdrängen läßt.

## VI. Über die Befindlichkeit der Menschen

Die Phase der Ernüchterung nach der Anfangseuphorie über die deutsche Einheit droht lang zu werden. In allen Lebensbereichen wird sichtbar, welche Schwierigkeiten sich im Umgang miteinander nach Jahrzehnten systematischer Trennung und Auseinanderentwicklung auf tun. Vor allem für die Gewerkschaften, die Organisationen sind, die sich nicht einfach am Reißbrett entwerfen lassen, sondern die von der Zustimmung und der Mitwirkung der Menschen abhängig sind, ergeben sich Barrieren, die den gewerkschaftlichen Neuaufbau — und das ist mehr als die Ausdehnung westdeutscher Gewerkschaftsstrukturen auf den Ostteil der Bundesrepublik — komplizieren.

Die „alten Kader“ der ehemaligen DDR-Gewerkschaften fallen als „gewerkschaftliche Personalreserve“ weitgehend aus. Sie sind weithin so diskreditiert wie die Organisationen, für die sie gearbeitet haben. Ausnahmen bekräftigen da die Regel. Bis hin in die betrieblichen Strukturen (Betriebsgewerkschaftsleitungen) war klar:

Die Gewerkschaften hatten den Auftrag der Disziplinierung der Beschäftigten im Sinne der Partei. Auch die FDGB-Strukturen hingen quasi halbamtlich am Tropf der allgegenwärtigen Staatssicherheit. Führende FDGB-Funktionäre waren bis hinunter auf die lokale Ebene mit den Strukturen des Staats- und Parteiapparates aufs engste verbunden. Sie in den DGB zu übernehmen, hätte bedeutet, den gewerkschaftlichen Neuanfang mit einer schweren Hypothek zu belasten.

Die Suche nach haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeitern für den DGB ist andererseits aber eine der wichtigsten Aufgaben, denn auf Dauer werden sich die Menschen in der ehemaligen DDR nicht mit Organisationen anfreunden können, an deren Schalthebeln samt und sonders Westdeutsche sitzen, wobei unbestritten ist, daß für die Aufbauphase die Mitwirkung erfahrener Gewerkschafter aus Westdeutschland auf allen Ebenen unverzichtbar bleibt.

Eines der schwierigsten Momente bei der Auswahl geeigneter Menschen ist dabei die persönliche „Gewissenserforschung“. Auf der einen Seite des Tisches sitzen diejenigen, die durch eine gewisse „geopolitische Gnade“ am Ende des Krieges auf der Westseite der Elbe lebten oder dort geboren wurden – auf der anderen Seite des Tisches diejenigen, die unter den Bedingungen des Systems östlich der Elbe Zugeständnisse gemacht und sich Anpassungen unterworfen haben, die dem Gegenüber in dieser Form erspart geblieben waren. Da hat das Recht auf politische Ausforschung seine Grenzen, denn es besteht die Gefahr, Befragungen in Inquisitionen zu pervertieren, und da werden oft hohe Rösser gesattelt, die besser im Stall geblieben wären.

Andererseits: Mit der Unbekümmertheit, mit der manche Unternehmen sich in Ostdeutschland ihre Personallisten zusammenstellen, können Gewerkschaften nicht zu Werke gehen. Am Ende werden Menschen in gewerkschaftlichen Funktionen sein, die von den Mitgliedern legitimiert sind. In der Zeit bis dahin – für die DGB-Strukturen wird der Aufbau der Grundstrukturen (DGB-Kreise und Landesbezirke) Mitte nächsten Jahres abgeschlossen sein – muß die gewerkschaftliche Personalpolitik behutsam und vorsichtig geführt werden, denn gravierende Fehler in der Personalpolitik können den Vertrauensvorschuß, den die Menschen in den neuen Bundesländern den für sie neuen Gewerkschaften entgegenbringen, schnell wieder abbauen.

Die sehr viele Menschen bedrohende Arbeitslosigkeit wirkt sich nachteilig auf die Beteiligung und das Engagement in den gewerkschaftlichen Strukturen aus. Was die Betriebsräte angeht, so hat sich die Lage langsam konsolidiert. Dennoch ist nicht zu übersehen, daß viele Arbeitnehmer sich in ihrem Engagement zurückhalten, nicht zuletzt aus Angst vor einem Verlust ihres Arbeitsplatzes. Darüber hinaus ist die Neigung, sich in den selbstverwalteten Einrichtungen (Beisitzer an den Arbeitsgerichten oder in den selbstverwalteten Gremien der Sozialversicherung) zu beteiligen, sehr gering. Diese aus Westdeutschland importierten Strukturen werden oft als „übergestülpt“ und fremd betrachtet, deren Sinn sich den Menschen noch weithin verschließt.

Im Zusammenhang mit den zunehmenden sozialen Spannungen jedoch, die sich derzeit noch in friedlichen Massendemonstrationen ausdrücken, ist ein steigendes Maß an Mobilisierung und der Fähigkeit zur Selbstorganisation zu beobachten. Das wird sich auch in den Aktiva der gewerkschaftlichen Arbeit niederschlagen. Entscheidend wird sein, ob sich aus der zweifellos bevorstehenden sozialen Protestbewegung gestaltende Kraft entwickeln läßt, die durch starke Gewerkschaften zum Nutzen der Arbeitnehmer in wirkungsvolle Einflüsse auf die Politik umgesetzt werden kann.

Es ist derzeit sehr in Mode, die „Befindlichkeit“ der Menschen in der ehemaligen DDR in den Mittelpunkt der Erörterungen über die Entwicklung in Deutschland zu rücken. Sicher macht es sehr viel

mehr Sinn, sich mit den real vorhandenen Verhältnissen zu befassen und auf ihre Verbesserung hinzuwirken, doch müssen dabei auch einige spezifische „Mentalitäten“, die typisch für viele Menschen in Ostdeutschland sind, in Rechnung gestellt werden.

Der Ostberliner Psychologe/Wolfgang Nitsche, ein Mann aus der Bürgerbewegung, hat sich in einem Thesenpapier für den DGB-Bundesvorstand zu einigen Aspekten dazu geäußert: „Die Anpassung der DDR-Bürger an das herrschende System war zugleich eine Anpassung an die Rückständigkeit dieses Systems. In dem Sinne, in dem in der BRD nicht nur Maschinen, Infrastruktur etc., sondern eben auch die Menschen moderner sind, in dem Sinne sind in der DDR nicht nur Maschinen, Infrastruktur etc., sondern auch die Menschen rückständiger. Diese Rückständigkeit des DDR-Bürgers ist ein komplexer Sachverhalt, ein kulturelles Phänomen, das einem (als BRD-Bürger) natürlich nicht bei jedem, aber doch bei vielen DDR-Bürgern auffallen wird. Dieses Phänomen macht die Verständigung und Zusammenarbeit von BRD- und DDR-Bürgern oft schwierig, manchmal sogar unmöglich. Dem BRD-Bürger stellt es sich als Mangel an sozialer und/oder fachlicher Kompetenz, als befremdliche Denk- oder Verhaltensweise dar, der DDR-Bürger empfindet diese kulturelle Konfrontation als Entwertung seines Wissens und seiner Erfahrungen, seiner Denk- und Verhaltensweisen.“<sup>10)</sup>

Der Hallenser Psychotherapeut Hans-Joachim Maaz hat zum gleichen Thema eine sehr pointierte und provozierende Theorie aufgestellt. Nach seiner Ansicht sind die Ostdeutschen autoritätsabhängig und gefühlsgemmt, was auf „verdrängte massive Aggressivität“ zurückzuführen sei, die sich hinter einer sozialen Fassade von Wohlanständigkeit, Disziplin und Ordnung verberge. Maaz schreibt: „Der real existierende Sozialismus war die Lebensweise eines ganzen Volkes, die als großes tragisches Szenario in verschiedenen Rollen aufgeführt wurde: die kriminellen Machthaber, die erfolgssüchtigen Karrieristen, die gehemmten und angepaßten Mitläufer, die von einer Illusion zur anderen jagenden Flüchtlinge, die sich im Protest verzehrenden Oppositionellen und die abgehobenen Utopisten. Alle gehörten zusammen, stützten und bedingten sich gegenseitig, verkörperten abgespaltene Teile des Ganzen, und keiner konnte ohne den anderen leben. Die Entfremdung, Spaltung und Blockierung haben die selbstorganisierende Ganzheit zerstört und den fließenden Wechsel in verschiedenen Rollen einer Solidargemeinschaft unmöglich werden lassen.“<sup>11)</sup>

Dieses gnadenlose Psychogramm enthält Beschreibungen, die auch auf die westdeutsche Gesellschaft zutreffen könnten. Insofern wäre ein gemeinsamer Therapieversuch so ganz falsch nicht.

<sup>10)</sup> Manuskript, vorgelegt zur Klausurtagung des DGB-Bundesvorstandes am 22. Januar 1991.

<sup>11)</sup> Hans-Joachim Maaz, Der Gefühlsstau – Ein Psychogramm der DDR, Berlin 1990, S. 133.

## Aktivitäten des BDI in den neuen Bundesländern

Die Vereinigung Deutschlands sowie der politische und wirtschaftliche Umbruch in Mittel- und Osteuropa stellen große Anforderungen an Wirtschaft und Gesellschaft. Hohe Erwartungen richten sich nicht nur an Politiker, sondern an alle gesellschaftlichen Gruppierungen. Es gilt zum einen, der von einer egoistischen Funktionärsgruppe über Jahrzehnte systematisch gleichgeschalteten und entmündigten Gesellschaft den Weg in einen lebendigen Pluralismus zu weisen. Zum anderen muß der beispiellose Übergang von einer sozialistischen Planwirtschaft in eine Soziale Marktwirtschaft organisiert werden.

Die neu gewonnene Freiheit stellt hohe Ansprüche an jeden einzelnen: Selbstorganisation in Eigenverantwortung ist gefordert. Interessenunterschiede werden manifest und Konfliktlösungsmechanismen müssen eingeübt werden. Dieser gesellschaftliche Umbruch stellt gerade an die Verbandsarbeit große Ansprüche. Die Vermittlung des Selbstverständnisses der Verbände und die Verankerung der Verbandsarbeit in Gesellschaft und Politik bilden deshalb einen Schwerpunkt auch der Arbeit des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI).

In einem Management-Seminar für Verbandsgeschäftsführer aus den neuen Bundesländern, das der BDI zusammen mit seinen Mitgliedsverbänden Ende vergangenen Jahres durchführte, stand daher

die Vermittlung von Kenntnissen über Zielsetzungen, Aufgaben, Struktur und Organisation von Wirtschaftsverbänden auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene im Mittelpunkt. Zugleich wurden Einblicke in praktische Verbandsarbeit gewährt. BDI-Hauptgeschäftsführer von Wartenberg charakterisierte anlässlich der Seminareröffnung die Verbände als institutionalisierte Interessenunterschiede. Die Funktionsweise der Verbände in einer pluralistischen Demokratie sei eine politisch intelligente und gesellschaftlich verträgliche Form des Umgangs mit Konflikten und gleiche dem, was man andernorts mit Konfliktmanagement bezeichne. Nicht die Lösung allein sei Ausdruck der Demokratie, sondern auch die Art und Weise, wie sie gefunden werde.

Die Vertretung von Einzel- und Gruppeninteressen und das Gemeinwohl schließen einander nicht aus. Nur darf man nicht dem Irrtum erliegen, das Gemeinwohl ließe sich vorherbestimmen und man könne dann alles Handeln daran orientieren. Wohin eine solche Haltung führt, haben vierzig Jahre real existierender Sozialismus in der ehemaligen DDR gezeigt. Das, was das Gemeinwohl inhaltlich ausmacht, kann sich nur aus dem friedlichen Wettstreit der Argumente der gesellschaftlichen Gruppen ergeben. Dies immer wieder zu verdeutlichen, ist Daueraufgabe von Verbandsführungen in der pluralistischen Demokratie.

### I. Aufbau von Verbandsstrukturen in den neuen Bundesländern

Der BDI hat bereits sehr frühzeitig auf die deutsch-deutschen Entwicklungen reagiert. Schon zu Beginn des Jahres 1990 wurde eine eigenständige Abteilung „Deutsch-deutsche Wirtschaftspolitik“ geschaffen. Sie befaßte sich insbesondere mit der Koordinierung der industriepolitischen Meinungsbildung mit Bezug auf die sich ständig beschleunigenden Veränderungen in der damaligen DDR. Dies geschah in engster Abstimmung mit den Mitgliedsverbänden des BDI und den anderen Spitzenorganisationen der Wirtschaft. Darüber hinaus befaßte sich die Abteilung mit Fragen des deutsch-deutschen Handels und der Unternehmenskooperationen in den zu jener Zeit noch getrennten Teilen Deutschlands. Schließlich mußte Verbindung gehalten werden zu den politischen Entscheidungsträgern.

Diese Abteilung entwickelte sich recht schnell zu einer Schaltstelle für die vielfältigsten Fragen der

wirtschaftlichen Entwicklung in der Noch-DDR. Die Anfang 1990 diskutierten gesetzgeberischen Reformmaßnahmen dokumentieren die Suche nach adäquaten marktwirtschaftlichen Regelungsmechanismen. Beispiel ist die Ende Januar 1990 erlassene und bald wieder aufgehobene Joint-Venture-Verordnung, deren restriktive Ausgestaltung auf die ausgeprägte Kooperationsbereitschaft der westdeutschen Industrie eine deutliche Bremswirkung ausübte.

Intensiv begleitet wurden durch den BDI auch die Vorarbeiten zum Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, der am 18. Mai 1990 unterzeichnet und Ende Juni von den Parlamenten in Bonn und Ost-Berlin verabschiedet wurde. Damit fanden auch zeitweilige Bestrebungen ein Ende, die darauf gerichtet waren, plan- und marktwirtschaftliche Elemente miteinander zu verbinden.

Schon bald stellte sich heraus, daß vor allem die sehr umfangreiche Gesetzgebungsarbeit der Volkskammer ständige Präsenz „vor Ort“ in Berlin erforderte. Zudem nahmen Anfragen nach Informationsmaterial über die Wirtschafts- und Sozialverfassung in der (alten) Bundesrepublik zu. Viele Bürger der damaligen DDR suchten nach persönlicher Beratung. Gemeinsam mit der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und der Zentralvereinigung der Berliner Arbeitgeberverbände schuf der BDI deshalb im Februar 1990 eine „Verbindungsstelle DDR“ in West-Berlin. In enger Zusammenarbeit mit der Industrie- und Handelskammer zu Berlin, dem Senat und den Bundesministerien einerseits sowie den Wirtschaftsverbänden andererseits wurde die Flut von Anfragen kanalisiert. Begleitet wurde die Tätigkeit der BDI-Abteilung „Deutsch-deutsche Wirtschaftspolitik“ und des Außenbüros in West-Berlin durch einen „Arbeitskreis DDR“. Er bot Vertretern der BDI-Mitgliedsverbände sowie interessierten Gästen ein Forum, um mögliche Reaktionen der Industrie auf die deutsch-deutsche Annäherung sowie Konsequenzen daraus zu erörtern.

Viel schneller, als von den meisten erwartet, schritt die Vereinigung Deutschlands voran. Dabei war eine verstärkte Flexibilität der Organisation gefordert. Für den BDI wurde der „Arbeitskreis DDR“

in seiner ursprünglichen Form nicht nur dem Namen nach, sondern auch inhaltlich bald obsolet. Auch die „Verbindungsstelle DDR“ in West-Berlin verlor ihre Basis: Die Zentralvereinigung der Berliner Arbeitgeberverbände dehnte ihr Wirkungsfeld auf das Land Brandenburg aus, erste Verbandsstrukturen in den neuen Bundesländern wurden geschaffen und die vorübergehend unverzichtbare „Feuerwehr-Funktion“ des Büros mündete in die übliche arbeitsteilige Verbandsarbeit.

Schließlich wurde für den BDI die auch gegenwärtig noch gültige Organisation geschaffen. Mit der Einrichtung eines BDI-Büros Berlin wurde dem anfänglichen Provisorium im August 1990 ein fester Rahmen gegeben. Zugleich wurde der „Arbeitskreis DDR“ in einen BDI-Industriekreis „Neue Bundesländer“ überführt. Er ist gedacht als Forum für die Diskussion industrierelevanter Fragestellungen, die insbesondere Bezug zur spezifischen Entwicklung in Berlin und den neuen Bundesländern haben. Er dient damit als Plattform für die großen Informations-, Kommunikations- und Kontaktbedürfnisse. Im Industriekreis wirken Vertreter aus Industrie, Politik und Verwaltung gleichermaßen mit. Sie kommen aus den alten wie aus den neuen Bundesländern, so daß der Kreis als eine Art Relaisstation zwischen Ost und West wirken kann.

## II. Vielfältige Verbandslandschaft in den neuen Bundesländern

Die Probleme bei den Aufbauarbeiten in der Industrie und der Wirtschaft in der ehemaligen DDR sind gewaltig. An vielen Stellen — insbesondere in der Verwaltung — offenbaren sich immer noch schier unlösbare Aufgaben. Die Verbände können dabei sehr hilfreich sein, und sie nehmen diese Aufgaben offensiv wahr. Gefragt ist die Scharnierfunktion der Verbände: Sie ermöglichen einerseits die Verbreitung von Informationen in ihre Mitgliedschaft hinein und fördern so die Effizienz der Verwaltung; sie bündeln andererseits Fachwissen und Meinungen aus ihrer Mitgliedschaft und tragen damit zu sachgerechten und wirkungsvollen politischen Entscheidungen bei. Beides ist in der Aufbauphase der neuen Bundesländer von herausragender Bedeutung.

In Kenntnis dieser Anforderungen begann bereits Anfang 1990 der Aufbau von Interessenvertretungen der Industrie in der damaligen DDR. Einige Zeit wurde erörtert, ob eine Übertragung der in der (alten) Bundesrepublik gewachsenen Verbandslandschaft adäquat sei. Aus dem Zwang zum Handeln entstand auch in den neuen Bundesländern ein Verbund der Verbände mit den drei Säulen der Industrie- und Handelskammern, den Arbeitgeberverbänden und den Wirtschaftsverbänden. Der Aufbau der Industrie- und Handelskammern als

öffentlich-rechtliche Körperschaften mit gesetzlicher Pflichtmitgliedschaft für die Unternehmen ist inzwischen weitgehend abgeschlossen. Sie sind unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) organisiert. Seit Mitte 1990 arbeitet zudem eine Verbindungsstelle in Ost-Berlin, die als Bindeglied zwischen dem DIHT und den Industrie- und Handelskammern in der ehemaligen DDR wirkt. Auch die Arbeitgeberverbände wurden im Zuge der deutschen Einheit vor grundlegend neue Aufgaben gestellt. Sie nehmen die vielfältigen sozial-, arbeitsmarkt- und tarifpolitischen Interessen der unternehmerischen Wirtschaft wahr.

Die Schaffung der Sozialunion forderte schon sehr frühzeitig im Zuge des deutschen Einigungsprozesses Weichenstellungen für eine tragfähige und zukunftsweisende soziale Sicherungsstruktur auf gesamtdeutschem Boden. Darüber hinaus mußten mit Vorrang die mit dem Staatsvertrag eröffnete Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie mit Leben erfüllt werden. Die schon 1990 notwendigen Tarifverhandlungen stellten die Bundesvereinigung allerdings auch organisations- und verbandspolitisch vor neue Aufgaben: In relativ kurzer Zeit mußten handlungsfähige Strukturen geschaffen werden. Bis Ende 1990 sind daher flächendeckend Arbeitgeber-

verbände aufgebaut und in allen neuen Bundesländern überfachliche Landesvereinigungen gegründet worden. Wie die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in ihrem Jahresbericht 1990 ausführt, konnten mit Hilfe dieser Verbandsstruktur auch die bisherigen Qualifizierungs- und Bildungsinitiativen plaziert sowie der Aufbau von Bildungswerken in der ehemaligen DDR vorangetrieben werden. Auf der Jahrestagung im Dezember 1990 wurden schließlich die neuen Landesverbände als Vollmitglieder in den Kreis der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände aufgenommen.

Daneben suchten frühzeitig die sehr unterschiedlich strukturierten Industrieunternehmen sowie die wachsende Zahl der Selbständigen nach einer eigenständigen Interessenvertretung. So wurde der Unternehmerverband der DDR gegründet, dessen Rechtsnachfolge inzwischen Regionalverbände des Unternehmerverbandes in den neuen Bundesländern angetreten haben. Dieser Verband, dessen Mitglieder sich vor allem in Sachsen konzentrieren, versteht sich als wirtschaftspolitischer Verband. Er vereinigt Betriebe der mittelständischen Industrie, des Handwerks, des Gewerbes sowie freiberuflich Tätige. Der Unternehmerverband sieht eine wichtige Aufgabe seines Wirkens darin, die spezifischen Belange der neuen Bundesländer gegenüber Politik, Verwaltung und der Öffentlichkeit zu vertreten. Aus diesem Grunde soll das selbständige Wirken im regionalen Bereich der neuen Bundesländer gewahrt bleiben.

Außerdem gründete sich alsbald nach dem Fall der Mauer das Unternehmensforum, in dem sich vor allem größere Industriebetriebe aus dem Kreis der zentralgeleiteten Kombinate zusammenfanden. Im Zuge der Übernahme dieser Betriebe in den Bereich der Treuhandanstalt und der Umstrukturierung der ehemaligen Kombinate in Kapitalgesellschaften veränderte sich die Geschäftsgrundlage dieses Verbandes erheblich. Bereits im August 1990 wurde deshalb die Auflösung dieser Interessenvertretung bekanntgegeben. Gegenwärtig wird dieser Beschluß vollzogen.

Schließlich hat eine Vielzahl von Verbänden und parteinahen Interessengruppierungen ihre Aktivitäten auf das Beitrittsgebiet ausgedehnt. Zu nennen ist insbesondere der Bund der Selbständigen, der

über eine ausgedehnte Organisation in den neuen Bundesländern verfügt. Insgesamt ergibt sich eine Verbandslandschaft, die der in den alten Bundesländern weitgehend entspricht.

Entsprechend den Grundregeln einer freien, pluralistischen Gesellschaft vollzieht sich die Verbandsorganisation von unten nach oben auf der Basis von Freiwilligkeit. Dies gilt selbstverständlich auch für den Spitzenverband der deutschen Industrie. Der BDI vereinigt unter seinem Dach 34 industrielle Wirtschaftsverbände und Verbandsgruppen in Deutschland. Bisher repräsentierten diese Mitgliedsverbände des BDI rund 80 000 private Industrieunternehmen mit über zehn Millionen Beschäftigten. Nach der Vereinigung der beiden Teile Deutschlands haben die BDI-Mitgliedsverbände ihre Tätigkeit auch auf das Beitrittsgebiet ausgedehnt. Sie haben jeweils ihrer Branche zugehörige Unternehmen als Mitglieder — teilweise bereits vor der staatlichen Vereinigung als Gastmitglieder — aufgenommen. Zumeist haben die Branchenverbände ihre Organisationsstruktur auch auf die neuen Bundesländer übertragen. Dies heißt, daß einige Verbände zusätzliche Landesverbände geschaffen haben; andere haben lediglich das Einzugsgebiet ihrer Fachverbände erweitert. Aber auch viele Zwischenformen wurden realisiert. Insgesamt verbreiterte sich die Unternehmensbasis der Industrieverbände unter dem Dach des BDI und seiner Mitgliedsverbände erheblich.

Die Satzung des BDI sieht die Möglichkeit vor, in den einzelnen Bundesländern Landesvertretungen zu schaffen. Ein repräsentativer Industrieverband oder eine Vereinigung von Industrieverbänden kann vom BDI mit der Wahrnehmung seiner Interessen vor allem gegenüber der jeweiligen Landesregierung betraut werden. Eine solche BDI-Landesvertretung ist inzwischen dem Landesverband der Sächsischen Industrie (LSI) übertragen worden. Für die anderen neuen Bundesländer werden zu gegebener Zeit entsprechende Entscheidungen getroffen werden. Für Gesamt-Berlin liegt die BDI-Landesvertretung bei der Industrie- und Handelskammer; diese Verknüpfung erfolgte seinerzeit vor dem Hintergrund der besonderen Situation der geteilten Stadt und war Ausdruck der Verbundenheit der Wirtschaft.

### III. Aufbau des Mittelstandes

Die inhaltliche Arbeit des BDI ist an den Interessen seiner Mitglieder orientiert. Entgegen weitverbreiteter Vorurteile gehören die über die Mitgliedsverbände organisierten Industrieunternehmen überwiegend zum Mittelstand. Faßt man darunter Betriebe mit bis zu 1 000 Beschäftigten zusammen, so

gehören (in den alten Bundesländern) 98 Prozent der Industrieunternehmen zum Mittelstand. Auf sie entfallen fast 60 Prozent des Umsatzes und über 60 Prozent der Industriebeschäftigten. Der industrielle Mittelstand ist daher ein Eckpfeiler der Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland.

Sozialistische Planwirtschaft ließ in der DDR fast keinen Freiraum für private unternehmerische Tätigkeit. Das sich selbst organisierende Nebeneinander vor allem kleiner und mittlerer Unternehmen wurde als Fremdkörper bei allumfassenden nationalökonomischen Planungen angesehen. Ständig zunehmende Erschwernisse und Enteignungen – mit einer letzten Welle 1972 – waren die zwangsläufige Folge. Um so mehr kommt der Wiederbelebung des Mittelstands nun eine Schlüsselrolle beim Aufbau in den neuen Bundesländern zu.

Bereits im vergangenen Jahr nahm die Zahl der Erwerbstätigen, die ein Gewerbe anmeldeten, ständig zu. Nach Erhebungen des Verbandes der Vereine Creditreform konnten im vergangenen Jahr rund 270 000 Gewerbebeanmeldungen registriert werden. Bis zum Sommer 1991 rechnen Marktbeobachter mit weiteren 130 000 Neugründungen. Damit könnten dann insgesamt in 400 000 neuen Unternehmen etwa eine Million neue Arbeitsplätze geschaffen werden. In der Industrie stehen allerdings weniger die Neugründung, sondern vielmehr die Reprivatisierung bzw. die Privatisierung vorhandener Betriebe im Vordergrund. Für den BDI ist es deshalb eine vorrangige Aufgabe, diesen Reprivatisierungs- bzw. Privatisierungsprozeß zu beschleunigen.

Um die Arbeit in den Mitgliedsverbänden zu koordinieren und die Interessen zu bündeln, hat der BDI im November 1990 einen „BDI-Arbeitskreis Industrieller Mittelstand in den neuen Bundesländern (AIM)“ gegründet. Dieser Arbeitskreis hat sich zunächst drei Aufgaben gestellt: Zum einen wird er Konsultationspartnerschaften zwischen Unternehmen in den alten und neuen Bundesländern initiieren und organisieren. Zum anderen werden aus Sicht des Mittelstandes wirtschaftspolitische Empfehlungen formuliert. Schließlich steht die Durchführung eines „Tages des industriellen Mittelstandes“ am 25. April 1991 in Leipzig auf dem Programm.

Darauf, daß der wirtschaftliche Aufbau in den neuen Bundesländern durch Initiativen von unten, von der Basis, getragen werden muß, hat der ehemalige BDI-Präsident Necker anläßlich der AIM-Gründung hingewiesen. Das Konzept „Kommandowirtschaft von oben“ habe versagt. Um dem Ziel, einen breiten industriellen Mittelstand zu schaffen, näher zu kommen, muß gerade bei den anstehenden Verkäufen aus dem Treuhand-Bestand der Mittelstandsaspekt hinreichend berücksichtigt werden. Dies erfordert mittelständische Betriebsgrößen. Die Treuhandanstalt ist deshalb aufgefordert, vor allem die großen Kombinate aufzugliedern. Dies wird zudem den Kreis der interessierten Käufer erweitern und die Chancen für einen erfolgreichen Verkauf durch die Treuhandanstalt erhöhen.

Für eine solche Politik ist der Treuhandanstalt der Rücken zu stärken. Unverzichtbar ist allerdings,

daß in den Beiräten der Treuhand-Niederlassungen auch mittelständische Unternehmer aus den neuen wie aus den alten Bundesländern als Berater vertreten sind. Sicher hilfreich sind die auf Initiative des Bundeskanzlers geschaffenen Einrichtungen der Vertrauensbevollmächtigten bei der Treuhandanstalt. Das Problem der „Seilschaften“ darf nicht zu einem Hemmnis der Privatisierung werden. Gerade für kleinere und mittlere Unternehmen ist wichtig, daß ihnen Rückhalt geboten wird in den ohnehin schwierigen rechtlichen und wirtschaftlichen Situationen, denen sie sich gegenübersehen.

Ohne „West-Importe“ ist die Management-Lücke in den Ost-Unternehmen nicht zu schließen. Bereits im Sommer 1990 hatte der BDI mitgewirkt an der Vermittlung von Führungskräften in die neuen Bundesländer. Dadurch konnten über 130 Persönlichkeiten für Aufsichtsräte und Vorstände der Unternehmen dort benannt werden. Im Spätherbst hat der BDI schließlich nach einem Appell des Bundeskanzlers eine Blitzaktion „Manager-Transfer“ zur Unterstützung der Treuhandanstalt durchgeführt. Weit über 100 Persönlichkeiten der Wirtschaft konnten im Zusammenwirken mit den BDI-Mitgliedsverbänden für zeitlich befristete Management- und Führungsaufgaben in der Treuhandanstalt selbst oder in Treuhand-Unternehmen vermittelt werden. Besonders bemerkenswert ist, daß diese Spitzenkräfte von ihren Heimat-Unternehmen „ausgeliehen“ werden. Sie bleiben während der Zeit ihres Einsatzes für die Treuhandanstalt auf der Gehaltsliste ihrer Unternehmen, sie sind also in ihrem neuen Arbeitsbereich „One-Dollar-Men“. Trotz dieser Erfolge bleibt noch auf längere Sicht ein erheblicher Bedarf an Spitzenkräften.

Um die Lücken zu schließen, haben BDI und DIHT gemeinsam dazu aufgerufen, die Aktivitäten des „Senior-Experten-Service“ (SES) in den neuen Bundesländern zu unterstützen. Die Unternehmen können ehemalige oder kurz vor dem Ruhestand stehende Mitarbeiter für kurzzeitige Beratungseinsätze in die neuen Bundesländer entsenden. Bis Ende 1990 hat der von BDI, DIHT und der Carl Duisberg Gesellschaft getragene SES bereits mehr als 200 Beratungseinsätze in der ehemaligen DDR durchgeführt. Trotz dieses Erfolges übersteigt auch hier die Nachfrage das Angebot.

Das Engagement der Verbände ist umfassend. Schulungsangebote für Fachleute in den Betrieben sind nach wie vor überlaufen. Dies gilt für Fragen des Arbeitsrechts und der Tarifverhandlungen ebenso wie für die Bereiche Arbeitsorganisation und Kostenrechnung. Gerade für den letztgenannten Bereich hat der BDI Fachseminare für Führungskräfte in den neuen Bundesländern durchgeführt. Dabei ist – wie bei vielen anderen Anlässen – festzustellen, daß zwar umfassendes theoretisches Wissen vorhanden ist, die fehlende Praxis allerdings die nun geforderte Umsetzung erschwert.

## IV. Wirtschaftspolitische Ansätze für die neuen Bundesländer

Die deutsche Wirtschaftspolitik der nächsten Jahre wird naturgemäß geprägt sein von der Aufgabe, die Wirtschaft in den neuen Bundesländern wieder aufzubauen. Zugleich gilt es aber auch, den zusätzlichen Aufgaben aus der europäischen und internationalen Einbindung der deutschen Volkswirtschaft gerecht zu werden. Das politische und wirtschaftliche Interesse Deutschlands zielt dabei auf Beibehaltung der festen Einbindung in den Westen.

Die Schlußbilanz des DDR-Regimes brachte viel Erschreckendes zutage:

- eine völlig veraltete und ungenügende Infrastruktur;
- veraltete und reparaturanfällige Industrieanlagen in allen Wirtschaftsbereichen;
- eine überalterte und ungenügende Bausubstanz im Wohnbereich wie in der Industrie;
- eine viel zu niedrige Produktivität sowie
- eine erschreckende Erblast an Umweltschäden.

Vorrangig ist nun die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft in den neuen Bundesländern mit dem Ziel, den ökonomischen Aufholprozeß zu beschleunigen. Insbesondere in der Industrie ist ein grundlegender Prozeß der Umstrukturierung, Sanierung bzw. Stilllegung zu leisten, müssen neue Produkte entwickelt, Arbeitskräfte umgeschult und neu eingesetzt werden. Für diesen Neuaufbau werden Kapital, Management und Know-how dringend benötigt. Dabei ist die offensive Stärkung der privaten Investitionstätigkeit der defensiven Subventionierung überholter Strukturen eindeutig vorzuziehen. Deshalb sind die Voraussetzungen für ein Anspringen der Investitionstätigkeit auf breiter Basis zu schaffen.

Nach den ersten Anstrengungen haben sich in der Praxis allerdings bereits zahlreiche Hemmnisse gezeigt, die beseitigt werden müssen:

- der Ausbau einer wirtschaftsnahen Infrastruktur gestaltet sich sehr zeitaufwendig;
- der dringend notwendige Aufbau einer funktionsfähigen Verwaltung kommt nur zögernd voran;
- die teilweise noch ungeklärten Eigentumsfragen behindern Existenzgründungen und Gewerbeansiedlungen.

Zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern hat der BDI deshalb schon Ende 1990 ein „Aktionsprogramm Infrastrukturerneuerung“ vorgelegt. Das Handlungskonzept ist an drei Zielen ausgerichtet: Zum einen haben sich in der Wirtschaft marktwirtschaftliche Lösungen gegenüber staatlicher Regulierung als

überlegen erwiesen; deshalb ist insbesondere Deregulierung gefordert. Zum zweiten verlangen die Modernisierung und der Ausbau der Infrastruktur einen hohen Kapitaleinsatz. Neben den erhöhten öffentlichen Mitteln muß vermehrt in- und ausländisches Kapital mobilisiert werden; dabei stehen alle Finanzierungsmodelle auf dem Prüfstand. Schließlich scheitern in den alten Bundesländern gegenwärtig manche Infrastrukturprojekte an zeit- und kostenaufwendigen Planungen und bürokratischen Verfahren; daher sind verkürzte und vereinfachte Planungsverfahren notwendig.

In enger Zusammenarbeit mit den BDI-Mitgliedsverbänden und Verbandskollegen aus den neuen Bundesländern wurden folgende Aktionsfelder beschrieben und zum Teil schon entsprechende Maßnahmen eingeleitet:

### *Ausbau der Verkehrsinfrastruktur*

Der desolate Zustand der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern fordert rasche Abhilfe. Allein der Nachholbedarf – ohne Kapazitätserweiterung – wird gegenüber der bisherigen Finanzplanung auf 127 Mrd. DM veranschlagt. Als Beispiel für eine private Finanzierung hat der BDI ein „Leasing-Modell“ für Autobahnen vorgeschlagen. Interesse ausländischer Investoren an konkreten Projekten ist vorhanden. Mit der Fusionierung der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn müssen gleichzeitig Lösungen für die Bewältigung ihrer Strukturprobleme gefunden werden.

### *Verbesserung der Telekommunikations-Leistungen*

Moderne Industriebetriebe sind auf schnelle und verlässliche Kommunikation angewiesen. Die Erfahrungen nicht nur in den ersten Monaten haben allerdings manchen verzweifeln lassen. Dies gilt auch mit Blick auf die innerverbandliche Kommunikation: Häufig muß ein Kurier anstelle langsamer und unzuverlässiger öffentlicher Netze eingesetzt werden. Die Gewährleistung flächendeckender und bedarfsgerechter Versorgung mit Telekommunikations-Leistungen wird noch Jahre in Anspruch nehmen. Umso wichtiger ist es, verstärkt Private zu beteiligen.

### *Privatisierung statt Kommunalisierung der Energieversorgung*

Durch Einschaltung privater Unternehmen kann auch die Sanierung der kommunalen Energieversorgung in den neuen Bundesländern sehr viel zügiger erfolgen. Besserer Zugang zu professionellem Management und erleichterte Finanzierung sind erreichbar; einer drohenden Politisierung der Energieversorgung kann entgegengewirkt werden. Für die Gemeinden sollte bei deren energiewirtschaftli-

cher Betätigung und der Gründung neuer Stadtwerke zudem ein strenges Subsidiaritätsprinzip gelten.

### *Nachhaltige Verbesserung der Umweltsituation*

Der immense Sanierungs- und Nachrüstungsbedarf auch in diesem Bereich in den neuen Bundesländern gebietet es aus gesamtwirtschaftlichen Erwägungen, finanzielle und technische Ressourcen dort einzusetzen, wo sie die größten Erträge für die Umwelt bringen. Statt weiterer Verfeinerungen des bestehenden engmaschigen Umweltrechts muß alles daran gesetzt werden, um Investitionen gerade im Umweltbereich in den neuen Bundesländern zu ermöglichen und zu fördern; denn jede neue Anlage bringt eine Verbesserung der Umweltsituation. Zur beschleunigten Errichtung kommunaler Entsorgungseinrichtungen sollten auch private Finanzierungs- und Betriebsmodelle genutzt werden. Die vom Bundesumweltministerium angeregte Solidaritätsaktion „Ökologischer Umbau“, durch die die Altlastensanierung in den neuen Bundesländern gewährleistet werden soll, ist zu begrüßen. Jedoch ist damit nicht eine generelle Regelung über die Freistellung von Altlastensanierungsansprüchen verbunden. Beschränkt auf das Gebiet der fünf neuen Länder muß die gesamte Haftung für solche Altlasten im Sinne des Verursacherprinzips vom Staat übernommen werden.

Der BDI hat angesichts der vielerorts bedrohlichen Umweltsituation bereits im Sommer 1990 eine „Industrie-Initiative für Umweltschutz in der DDR“ gegründet. Sie hat im Oktober ein erstes Praxis-Seminar für betrieblichen Umweltschutz in Erfurt veranstaltet, ein weiteres wird Ende April 1991 in Bitterfeld folgen. Ganz im Sinne der Scharnierfunktion des Industrie-Spitzenverbandes werden dabei im Dialog zwischen örtlichen Verwaltungsbehörden und Industrievertretern bereits erprobte Problemlösungen erörtert und neue Ansätze entwickelt. Dem dringend erforderlichen Wissenstransfer dient auch eine Aktion des BDI zur Vermittlung von Hospitanten aus Industrieunternehmen der neuen in die alten Bundesländer. Bisher konnten bereits für 75 Personen Plätze bereit gestellt werden, an denen sie die Praxis des Umweltschutzes jeweils für eine Woche studieren können.

### *Aufbau einer leistungsfähigen Forschungs- und Bildungsinfrastruktur*

Der zum Teil mehrjährige technologische Rückstand der Strukturen in Forschung und Entwicklung (FuE) in der früheren DDR und die unsichere Wirtschaftslage erschweren die Aufrechterhaltung der FuE-Kapazitäten in den Unternehmen aus eigener Kraft. Deshalb ist die Ausschöpfung aller Koopera-

tionsmöglichkeiten unerlässlich. Die aus den ehemaligen Kombinatn ausgegliederten, rechtlich selbständigen Forschungsinstitute, die sogenannten Forschungs-GmbHs, bilden einen wichtigen Teil der Forschungslandschaft in den neuen Bundesländern. Die Arbeitsgemeinschaft Industrieller Forschungsvereinigungen (AIF) hat soeben eine Broschüre über diese Einrichtungen vorgelegt, die die notwendige Transparenz bietet, zu den gewünschten Kooperationen anregt und damit die Überlebensfähigkeit dieser Institute stärkt. Darüber hinaus liegen vorrangige Aufgaben in der Qualifizierung des FuE-Personals, dem Aufbau eines Technologietransfernetzes und der Einführung effizienter Organisationsstrukturen. Im Bereich der beruflichen Bildung gilt es schließlich, die neuen Bundesländer beim Aufbau eines leistungsfähigen dualen Ausbildungssystems nachhaltig zu unterstützen.

Immer wieder klagen die Unternehmen über die vielerorts noch nicht hinreichend vorhandene öffentliche Verwaltung. Wer eine Bauinvestition plant, benötigt nicht nur ein bebaubares Grundstück, sondern auch Rechtssicherheit gebende Genehmigungen. Das Vorhandensein von Verwaltungsbehörden sagt noch wenig über deren personelle und materielle Ausstattung aus. Häufig fehlt es schon an den notwendigen Formularen. Zwar gilt das Recht der (alten) Bundesrepublik, doch es mangelt an der praktischen Anwendung. Für die Wirtschaft ist besonders wichtig, daß im Wirtschaftsrecht geschulte Richter eingestellt und daß die Handels- und Arbeitsgerichtsbarkeit vorrangig ausgebaut werden. Es gilt nun, noch umfassender als bisher, die Unterstützung aus den alten Bundesländern beim Aufbau der Verwaltungen zu organisieren, auch unter Beteiligung der Wirtschaft.

Ein Investitionshemmnis besonderer Art ist die große Unsicherheit über die Eigentumsrechte im Beitrittsgebiet. Die Rückgabe der zwischen 1945 und 1949 enteigneten Grundstücke ist durch den Einigungsvertrag ausgeschlossen. Bestätigt das Bundesverfassungsgericht den Ausschluß der Rückgabe enteigneter Grundstücke aus der Zeit der sowjetischen Militärherrschaft, so ist der Deutsche Bundestag zur schnellen Regelung der Ausgleichsleistungen — die in geeigneten Fällen auch Rückerstattungen vorsehen sollten — aufgefordert. Entscheidet das Gericht gegen die Regelung im Einigungsvertrag, ist der Handlungsdruck noch größer. Die Rückgabe späterer Enteignungen ist im Prinzip zwar zugestanden, doch fehlt es noch an praktikablen Handreichungen an die Behörden. Besonders wichtig ist es, die Grundbuch- und Liegenschaftsämter funktionstüchtig zu machen. Auch dies bedarf umfassender Hilfen aus den alten Bundesländern.

## V. Tätigkeit der Treuhandanstalt

Die weitere wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern hängt eng zusammen mit der erfolgreichen Tätigkeit der Treuhandanstalt, der Zentrale in Berlin und ihren 15 Niederlassungen. Inzwischen wurden von den ca. 8 000 betreuten Unternehmen etwa 6 000 mit jeweils weniger als 1 500 Beschäftigten in die Zuständigkeit der Niederlassungen übergeben. Gleichzeitig haben der personelle Aufbau und die materielle Ausstattung spürbare Verbesserungen der Arbeitsabläufe gebracht. Damit wird sie dem gesetzlich vorgegebenen Ziel, „das ihr übertragene bisherige volkseigene Vermögen zu privatisieren und zu verwerten“, noch besser gerecht werden können. Trotz aller Kritik in vielen Einzelfragen ist anzuerkennen, daß die Treuhandanstalt dabei unter schwierigsten Bedingungen eine bislang beispiellose Aufgabe zu bewältigen hat.

Gegenwärtig finden über 1 000 Privatisierungsverhandlungen bei der Treuhand statt, die sich teilweise auch nur auf einzelne Betriebsteile beziehen. Bis Ende 1990 wurden allein durch die Zentrale 141 Unternehmen privatisiert; im Januar 1991 wurde die Privatisierung weiterer 50 größerer Unternehmen bekanntgegeben. Es bleibt zu hoffen, daß dieser Prozeß sich weiter beschleunigt. Die Treuhandanstalt wird in Kürze einen Katalog der von ihr betreuten Unternehmen vorlegen. Die weit überwiegende Zahl dieser Firmen wird bis dahin auch detaillierte Sanierungs- und Umstrukturierungskonzepte erarbeitet haben.

Die Unternehmen der Treuhand bestehen zum großen Teil noch in dem Zuschnitt, den sie in der sozialistischen Planwirtschaft der DDR erhalten haben. In der Regel sind sie aus einer Vielzahl teilweise sehr heterogener Bereiche zusammengesetzt, für einen Komplettverkauf zu groß und nicht attraktiv genug. Der vor kurzem vom Bundeskabinett verabschiedete Entwurf eines Gesetzes über die Spaltung der von der Treuhandanstalt verwalteten Unternehmen trägt den praktischen Erfordernissen Rechnung. Durch die reale Aufteilung großer Wirtschaftseinheiten im Wege der bislang nach dem deutschen Gesellschaftsrecht nicht möglichen Universal sukzession kann die Privatisierung demnächst erheblich erleichtert und gefördert werden.

Viele Anfragen an die Wirtschaftsverbände beziehen sich auf meist komplizierte Einzelfälle. Auch das Berliner Büro des BDI geht vielen Problemfällen im Zusammenwirken mit der Treuhandanstalt nach. Dabei nimmt die Reprivatisierung ehemals enteigneter Unternehmen einen breiten Raum ein. Neben den Anträgen früherer Eigentümer auf Rücküberweisung von etwa 17 000 Betrieben, die 1972 verstaatlicht wurden, liegen noch etwa eine Million Anträge auf Rückerstattung von Grundstücken vor. Das Gesetz über offene Vermögensfragen und das Gesetz über besondere Investitionen regeln zwar die Reprivatisierungsprozesse, doch hat es bei der praktischen Umsetzung dieser Gesetzeswerke erhebliche Probleme gegeben, denen mit dem inzwischen vom Bundeskabinett verabschiedeten Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen entgegengewirkt werden soll. Von besonderer Bedeutung ist, daß der gütlichen Einigung der beteiligten Parteien Vorrang vor einem staatlichen Verfahren — einem Schieds- oder einem Gerichtsverfahren — gegeben werden soll. Damit können vor allem Investitionen beschleunigt werden, was in der gegenwärtigen Wirtschaftslage besonders vordringlich ist.

Der BDI hat wiederholt darauf hingewiesen, daß die zu leistende Aufbauarbeit keine „Familienangelegenheit“ der Deutschen sein kann. Die wirtschaftlichen Probleme, aber auch die Chancen sind so groß, daß deren Bewältigung bzw. Wahrnehmung durch die Volkswirtschaft eines Landes allein kaum möglich ist. Nach anfänglichem Zögern haben sich inzwischen bereits viele ausländische Unternehmen engagiert. Interessenten kommen aus allen EG-Staaten, insbesondere aus Frankreich und Großbritannien; aus dem übrigen europäischen Bereich sind schweizer Unternehmen besonders aktiv. Aber auch amerikanische und japanische Unternehmen haben die neuen Bundesländer als Absatz-, Investitions- und Produktionsstandorte entdeckt. Die Auslandsbüros des BDI in Washington, Tokio, London und Brüssel stehen als Ansprechpartner zur Verfügung; das Interesse und die Nachfrage nach Informationen und Seminaren über die wirtschaftliche Situation sowie über Investitionsmöglichkeiten in den neuen Bundesländern sind groß.

## VI. Perspektiven des wirtschaftlichen Aufbaus

Der strukturelle Anpassungsprozeß in den neuen Bundesländern ist offenbar viel einschneidender, als dies noch vor einigen Monaten erwartet werden konnte. Hervorzuheben ist, daß die Ursache hierfür keineswegs in einer mangelnden Investitionsbereitschaft der westdeutschen Unternehmen liegt. Die Investitionstätigkeit ist vielmehr inzwischen auf

breiter Basis in Gang gekommen. Den Unternehmen in den neuen Bundesländern fehlen allerdings in weitaus größerem Maße als bisher angenommen vermarktungsfähige Produkte. Der technologische Rückstand ist zum Teil beträchtlich. Teilweise deutlich höhere Energiekosten als in den alten Bundesländern belasten den Standort zusätzlich. Hinzu

kommt das Wegbrechen des früheren RGW-Marktes.

Nach eigenen Schätzungen des BDI können die Direktinvestitionen westdeutscher Unternehmen in die neuen Bundesländer im laufenden Jahr deutlich über den vom Ifo-Institut geschätzten 10 Mrd. DM liegen. Positive Signale sind aus einigen Branchen bereits zu vermelden. Vor allem die Elektroindustrie zeigt einen Aufwärtstrend. In der Bauindustrie wirkt der zu vollziehende große Produktivitätssprung zurückhaltend auf die Beschäftigungsentwicklung. Gerade für die Bauindustrie sind daher Fortschritte bei der Privatisierung und Deregulierung, vor allem vereinfachte Planfeststellungsverfahren, notwendig, um als konjunkturbelebender Faktor schnell wirksam werden zu können. BDI-Präsident Weiss forderte in diesem Zusammenhang besondere Schritte, beispielsweise Parlamentsbeschlüsse bei wichtigen Projekten anstatt eines langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahrens. Die schlechte Finanzlage der neuen Länder und Gemeinden erschwert allerdings noch die Vergabe öffentlicher Aufträge. Zudem treten weitere praktische Schwierigkeiten auf: Es muß ein Mittelweg gefunden werden zwischen einer wünschenswert zügigen Auftragsvergabe und einem wettbewerbswirtschaftlichen Gebaren, d. h. einer korrekten Anwendung der zu beachtenden Regelwerke.

Für die Industriebetriebe in den neuen Bundesländern ist nach wie vor der deutsch-sowjetische Handel von besonderem Gewicht. Manche Unternehmen haben bisher 60 bis 80 Prozent ihrer Produktion mit RGW-Ländern kontrahiert. Mit der Umstellung der Zahlungen von Transfer-Rubel auf Devisen ist ein „Fadenriß“ der Handelsströme zu befürchten. In die Suche nach praktikablen Lösungen ist insbesondere der Ost-Ausschuß der Deutschen Wirtschaft eingebunden. Neben notwendigen politischen Entscheidungen u. a. über die Absicherung der Exportgeschäfte für deutsche Unternehmer sind auch langfristige Lieferverpflichtungen abzuwickeln. Ein unkontrollierbares Wegbrechen der RGW-Lieferungen hätte für zahlreiche Unternehmen existenzbedrohende Folgen und könnte zu strukturellen Verwerfungen führen. Deshalb ist schnelles und umsichtiges Handeln erforderlich.

Die eingeleiteten Konzepte der regionalen Wirtschaftsförderung erweisen sich zunehmend als tragfähig. Der BDI hat stets betont, daß den neuen Bundesländern durch diese Maßnahmen ein Präferenzvorsprung gesichert werden muß. Deshalb ist es nur folgerichtig, parallel dazu die Förderung der Zonenrand- und Berlinförderung abzubauen. Darüber hinaus hat die Wirtschaft stets ihre Bereit-

schaft unterstrichen, beim notwendigen Subventionsabbau mitzuwirken.

Zur Deckung der Kosten in den neuen Bundesländern ist vorrangig, daß die bisher noch nicht ausgeschöpften Finanzierungsmittel in die Gesamtrechnung eingestellt werden. Zudem ist eine sparsame Haushaltsführung auf allen staatlichen Ebenen unerläßlich. Daneben ist auf eine beschleunigte Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich hinzuwirken. Trotz allem darf die von der Bundesregierung vorgesehene Unternehmenssteuerreform angesichts des näherrückenden europäischen Binnenmarktes nicht aus den Augen verloren werden.

Die Wirtschaft in den neuen Bundesländern durchschreitet ein tiefes Tal. Für die Beschäftigten bedeutet dies häufig eine völlige Neuorientierung. Damit der Abbau von Arbeitsplätzen nicht in langandauernder Arbeitslosigkeit endet, muß vor allem die Qualifizierung ausgeweitet werden. Es ist deshalb positiv zu werten, daß die Kurzarbeiter-Sonderregelung mit einem verstärkten Anreiz zur Umschulung und Weiterbildung verzahnt wird. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen greifen derzeit allerdings nur unzureichend. Ursachen hierfür sind vor allem die Verwaltungsschwächen bei den Kommunen als den Trägern der Maßnahmen. Ein substanzieller Abbau von Arbeitslosigkeit kann von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ohnehin nicht erwartet werden. Dagegen ist die Gefahr der Verdrängung gerade von kleineren Unternehmen groß.

Die Tarifpartner gestalten durch ihre Entscheidungen den Anpassungsprozeß in den neuen Bundesländern erheblich mit. Die von den Gewerkschaften gerade in den letzten Wochen geforderten schnellen Erhöhungen der Löhne und ihre stufenweise Angleichung an das westdeutsche Niveau weisen in die falsche Richtung. Wenn die Lohnentwicklung dem zu erwartenden Produktivitätsanstieg noch weiter vorausseilt, werden sich die Beschäftigungsprobleme eher verschärfen. Notwendig ist vielmehr eine größere Spreizung der Löhne und Gehälter nach Leistung, Branchen und Tarifgebieten.

Die Arbeit des BDI ist darauf gerichtet, möglichst schnell in den neuen Bundesländern rentable Arbeitsplätze entstehen zu lassen. Dies erfordert umfangreiche privatwirtschaftliche Investitionen. Durch den Einsatz modernster Technologien werden den Unternehmen somit Wettbewerbsvorsprünge zuwachsen. Eine spürbare Angleichung der Lebensbedingungen wird schließlich die Folge sein. Das Engagement hierfür ist ein Engagement im Sinne des Gemeinwohls.

# Mitbestimmung in Europa in den neunziger Jahren

## Bestandsaufnahme, Konzepte und Perspektiven

### I. Die politische Debatte zur Arbeitnehmerbeteiligung in den EG-Mitgliedstaaten

Die gesetzliche Regelung der Beteiligung von Arbeitnehmern an Unternehmensentscheidungen ist seit mehr als zwei Jahrzehnten einer der schwierigsten und widerspenstigsten Bereiche europäischer Sozialpolitik. Die zentralen Gesetzesinitiativen der EG-Kommission, das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft, die 5. Richtlinie und die Vredeling-Richtlinie zur Arbeitnehmerbeteiligung in komplexen Unternehmen wurden 1970, 1972 und 1980 durch die EG-Kommission erstmals vorgelegt und haben trotz zahlreicher Modifikationen bisher den Ministerrat nicht passiert<sup>1)</sup>.

Kleinere Erfolge hingegen konnte die EG-Kommission bei der Information, Konsultation und Partizipation bei spezifischen Aspekten der Arbeitnehmerbeteiligung erreichen. Hierunter fallen die Richtlinien zur Massenentlassung von 1975, die Richtlinie zum Zusammenschluß von Unternehmen von 1977 und die Rahmenrichtlinie zum Arbeits- und Gesundheitsschutz von 1989<sup>2)</sup>. Die siebziger und achtziger Jahre waren somit aus der Sicht des europäischen Gesetzgebers wenig erfolgreich.

Im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes bis Ende 1992 hat jedoch auch die sozialpolitische Diskussion und damit die Diskussion über Arbeitnehmerbeteiligung in Europa wieder an Gewicht gewonnen. Für einen Teil des Ministerrates, die EG-Kommission, die Gewerkschaften und eine überwiegende Mehrheit im Europaparlament kann sich der Prozeß der europäischen Integration nur als gleichgewichtiger Prozeß einer ökonomischen und sozialen Integration vollziehen. Die Arbeitnehmerbeteiligung in Betrieb und Unternehmen ist hierbei ein zentraler Bestandteil der sozia-

len Dimension des Binnenmarktes<sup>3)</sup>. Dem wird ansatzweise in der Sozialcharta vom Dezember 1989 und im Arbeitsprogramm zur Implementierung der Sozialcharta Rechnung getragen. Hiernach ist die EG-Kommission bis Ende 1992 verpflichtet, die bestehenden Vorschläge zur Arbeitnehmerbeteiligung weiterhin zu verfolgen und zwei neue Rechtsinstrumente zur Mitbestimmung in multinationalen Konzernen und zur finanziellen Partizipation, d. h. zur Gewinnbeteiligung und zur Beteiligung von Arbeitnehmern am Produktivkapital, auszuarbeiten. Zur Mitbestimmung in multinationalen Konzernen hat die Kommission im Dezember 1990 bereits einen neuen Vorschlag vorgelegt. Ein Vorschlag zur finanziellen Mitbestimmung wird bis Ende 1991 erwartet. Das Thema Mitbestimmung ist somit wieder auf der politischen Agenda in Europa.

Ein wichtiger Grund für den „zähen“ Fortschritt auf europäischer Ebene ist die Ausgangslage in den Mitgliedsländern. Die Situation ist hinsichtlich der erheblichen Unterschiede in den Regelungsformen, der Ausprägung der betrieblichen Praxis, der strategischen Position der Sozialpartner in den einzelnen Ländern sowie der politischen Einschätzung nationaler Regierungen äußerst verworren. Die Regelungsformen variieren zwischen eher legalistischen (Frankreich, Bundesrepublik, Niederlande) und voluntaristischen Systemen (Großbritannien, Irland, Dänemark). In der Ausformung der Arbeitnehmerbeteiligung werden von den Unternehmern in der Regel direkte Beteiligungsformen und von den Gewerkschaften indirekte, repräsentative Mitbestimmungsformen bevorzugt. In einigen Fällen wird das eine Modell gegen das andere Modell ausgespielt und bewußt zur Schwächung der Gegenseite eingesetzt. In anderen Fällen finden sich Beispiele einer erfolgreichen Kombination beider Beteiligungsformen.

Auch die Intensität der Arbeitnehmerbeteiligung variiert beträchtlich: Hier besteht weiterhin ein erhebliches Nord-Süd-Gefälle innerhalb der Europäi-

<sup>1)</sup> Vgl. hierzu M. Gold/M. Hall, Legal Regulations and the Practice of Employee Participation in the European Community, Arbeitspapier Nr. 90/41 der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin 1990, S. 1–3. Die Studie baut auf einer Hintergrundstudie der EG-Kommission zu einem Vergleich rechtlicher Regelungen von Arbeitsbedingungen auf. Vgl. EG-Kommission SEC (89), 926, endg. Brüssel (20. 6. 1989).

<sup>2)</sup> Eine Analyse des Rechtsinstruments und der faktischen Intensität der Arbeitnehmerbeteiligung im Arbeits- und Gesundheitsschutz findet sich bei H. Krieger, Deckungslücke: Mitbestimmung beim Arbeits- und Gesundheitsschutz in Europa, in: Die Mitbestimmung, (1990) 11/12, S. 734 ff. Vgl. auch Health and Safety at Work in the European Community, in: Social Europe, (1990) 2.

<sup>3)</sup> Auf eine Darstellung der Ergebnisse des „sozialen Dialogs“ und der Position der europäischen Sozialpartner zur Arbeitnehmerbeteiligung wird im Rahmen dieses Artikels verzichtet. Vgl. hierzu ausführlich D. Fröhlich/C. Gill/H. Krieger, Roads to Participation Europäische Stiftung, Dublin 1990.

schen Gemeinschaft<sup>4</sup>). Dies gilt auch für die strategischen Bereiche der Arbeitnehmerbeteiligung. Nur in Nord- und Mitteleuropa findet in nennenswertem Maße Arbeitnehmerbeteiligung bei strategischen Unternehmensentscheidungen statt, während vor allem in Portugal, Griechenland, Spanien und Frankreich dieser Bereich weitgehend aus der Arbeitnehmerbeteiligung ausgeblendet wird.

### 1. Anstöße für eine verstärkte Diskussion

Die Diskussion über erweiterte Partizipationsrechte der Arbeitnehmer wird jedoch nicht nur durch die verstärkte sozialpolitische Debatte in der Europäischen Gemeinschaft, sondern auch durch ökonomische und technische Veränderungen positiv beeinflusst. Die zunehmende Internationalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten führt in vielen Unternehmen zu einer Verlagerung wichtiger Entscheidungen von der nationalen auf die internationale Ebene. Gleichzeitig bleiben die bestehenden Mitbestimmungsregelungen, die den Arbeitnehmervertretern nur auf nationaler Ebene Beteiligungsrechte zugestehen, unverändert. Aus gewerkschaftlicher Sicht ergibt sich aus der Internationalisierung somit eine Aushöhlung bestehender Mitbestimmungsrechte, die durch erweiterte Regelungen für multinationale Konzerne auf europäischer Ebene ausgeglichen werden sollten.

Einen weiteren Anstoß erhält die Partizipationsdiskussion durch die Veränderung des Produktionsprozesses in einigen Kernbereichen<sup>5</sup>). Die optimale Nutzung des Produktivitäts- und Flexibilitätpotentials neuer Informationstechnologien setzt in vielen Fällen eine grundlegende Veränderung des Produktionsprozesses voraus, um die Konkurrenzfähigkeit der europäischen High-Tech-Industrie auf den Weltmärkten gegenüber der japanischen und US-amerikanischen Konkurrenz aufrechterhalten zu können. Dies führt in vielen Fällen zur Veränderung tayloristischer Strukturen und zum Aufbau neuer, flexibler Produktionssysteme. Diese Produktionssysteme erfordern eine verstärkte Einbeziehung der Arbeitnehmer. Teilautonome Arbeitsgruppen, Qualitätszirkel, „total quality management“ und „Unternehmenskultur“ sind Konzepte im betrieblichen Bereich, die die Identifikation und Motivation der Arbeitnehmer steigern und somit zu einer Verbesserung von Produktionsprozeß und Produktqualität sowie zu einer erhöhten Flexibilität des Unternehmens beitragen sollen.

Ein drittes Moment ist die zunehmende Bedeutung der Produkt- und Dienstleistungsqualität für die mittel- und langfristige Konkurrenzfähigkeit von

Unternehmen<sup>6</sup>). Die japanische Herausforderung hat gezeigt, daß Konkurrenz auf wichtigen Märkten eher über konstant hohe Produktqualität als über den Preis hergestellt wird. Ein wichtiger Bestandteil eines kostengünstigen Qualitätsmanagements ist die volle Einbeziehung jedes einzelnen Arbeitnehmers in diesen Prozeß. Dies kann ohne eine gut organisierte direkte Arbeitnehmerbeteiligung in der Regel nicht erreicht werden.

### 2. Barrieren

Trotz positiver politischer, technischer und ökonomischer Trends gibt es weiterhin vier Hauptbarrieren für einen Ausbau von Mitbestimmungsregelungen. Der Ausbau direkter und repräsentativer Arbeitnehmerbeteiligung kann zwar einerseits zu einer Verbesserung der Marktposition und der Rentabilität des Unternehmens führen, gefährdet aber andererseits den Handlungs- und Entscheidungsspielraum des Managements<sup>7</sup>). Die Verschiebung der Machtbalance im Betrieb bleibt aus der Sicht des Managements ein zentrales Argument gegen jede erweiterte Arbeitnehmerbeteiligung. Dies gilt auch für die direkte Arbeitnehmerbeteiligung, die zu erheblichen Rollenkonflikten des Mittelmanagements führen kann und sich damit langfristig auch negativ auf die Machtposition des Topmanagements auswirken würde.

Eine zweite wichtige Barriere ist die Schwäche der Gewerkschaftsbewegung in einigen europäischen Ländern, die eine effektive Arbeitnehmerbeteiligung an zentralen Unternehmensentscheidungen nicht zuläßt. Mangelnde Kompetenz und ein Mangel an Ressourcen verhindern jedwede effektive Beteiligung<sup>8</sup>). Wenn effektive Beteiligung auf betrieblicher Ebene nicht möglich ist, dann besteht die Gefahr, daß die Mitbestimmung zu einem bürokratischen Machtinstrument verselbständigter Gewerkschaftsfunktionäre auf nationaler Ebene degeneriert.

Antagonistische industrielle Beziehungen sind eine weitere Barriere. Effektive Mitbestimmung für beide Seiten setzt ein Mindestmaß an Konsens zwischen den Sozialpartnern voraus. Wenn dieser Konsens nicht gegeben ist, wird jeder Versuch der Veränderung von Mitbestimmungsregelungen nur als eine Verschiebung des Machtgleichgewichts zwischen den Sozialpartnern gesehen und in der Regel von der einen oder anderen Seite verhindert.

Eine vierte Barriere sind ideologische Grundpositionen nationaler Regierungen in der Europäischen Gemeinschaft. Bestes Beispiel ist der Kreuzzug der

<sup>4</sup>) Vgl. Ruskin College. The Control of Frontiers — Workers and New Technology: Disclosure and Use of Company Information, Oxford 1984.

<sup>5</sup>) Vgl. H. Kern/M. Schumann, Das Ende der Arbeitsteilung, München 1984; M. Piore/C. Sabel, Das Ende der Massenproduktion, Berlin 1985.

<sup>6</sup>) Vgl. B. G. Dale/J. J. Plunkett (Eds.), Managing Quality, New York-London 1990.

<sup>7</sup>) Ausführlich hierzu P. Cressey/R. Williams, Participation in Change — New Technology and the Role of Employee Involvement, Europäische Stiftung, Dublin 1990, S. 13–18.

<sup>8</sup>) Vgl. E. Hildebrandt, Tarifpolitik, in: Die Mitbestimmung, (1988) 10, S. 549–556.

Thatcher-Regierung gegen die britischen Gewerkschaften. Die Auswirkung auf europäischer Ebene war, daß alle Initiativen der EG-Kommission zur Ausdehnung der Arbeitnehmerbeteiligung von Seiten der britischen Regierung mit dem Argument abgelehnt wurden, daß man in Großbritannien zehn Jahre lang die Macht der Gewerkschaften nicht eingedämmt hätte, um sie durch die Hintertür Europa wieder zu stärken. Für den politischen Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene bedeutet dies, daß sämtliche Initiativen der EG-Kommission bisher am Veto der britischen Regierungsvertreter im Ministerrat gescheitert sind. Ob durch eine institutionelle Reform der Europäischen Gemeinschaft erreicht werden kann, daß auch für Entscheidungen im Bereich der Arbeitnehmerbeteiligung eine qua-

lifizierte Mehrheit im Ministerrat genügt, bleibt abzuwarten.

### 3. Fragestellung

Ausgehend von diesen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen sollen im Rahmen dieses Beitrags drei zentrale Fragestellungen dargestellt werden:

- Wie ist die Arbeitnehmerbeteiligung in den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft geregelt?
- Wie ist die Praxis der direkten und der repräsentativen Arbeitnehmerbeteiligung in Europa?
- Welche Trends ergeben sich für die zweite Hälfte der neunziger Jahre?

## II. Regelung von Arbeitnehmerbeteiligung in Europa

Der Umfang, in dem einzelne Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft gesetzliche Regelungen zur Arbeitnehmerbeteiligung eingeführt haben, variiert beträchtlich<sup>9)</sup>.

<sup>9)</sup> Ausführlich dazu M. Gold/M. Hall (Anm. 1); European Trade Union Institute, *The Social Dimension of the Internal Market: Second Part Workers Right in European Companies*, Info 26, Brussels 1988; European Trade Union Institute, *Workers' Representation and Rights in the Workplace in Western Europe*, Brussels 1990.

Abb. 1 zeigt, daß die Mehrheit der Mitgliedsländer Betriebsräte (oder vergleichbare Gremien) und eine Regelung der Arbeitnehmerbeteiligung im Aufsichtsrat besitzt. Gesetzlich vorgeschrieben sind Betriebsräte in acht Mitgliedsländern. Eine allgemeine Pflicht zur Arbeitnehmerbeteiligung im Aufsichtsrat besteht in fünf Ländern (Dänemark, Bundesrepublik, Frankreich, Luxemburg, Niederlande), während dies in weiteren drei Ländern nur für Staatsbetriebe gilt (Griechenland, Irland, Portugal).

**Abb. 1: Gesetzliche Regelungen über Betriebsräte und über Arbeitnehmervertretung auf Unternehmensebene in den 12 Mitgliedstaaten der EG**

Land	Gesetzlich geregelte Betriebsräte	Gesetzlich geregelte Arbeitnehmervertretung auf Unternehmensebene
Belgien	●	
Dänemark		●
BR Deutschland	●	●
Frankreich	●	●
Griechenland	●	●*
Irland		●*
Italien		
Luxemburg	●	●
Niederlande	●	●
Portugal	●	●*
Spanien	●	
Großbritannien		

\* Gesetzliche Regelungen beschränkt auf staatliche Unternehmen

Neben diesen beiden vorherrschenden gesetzlichen Formen der Arbeitnehmerbeteiligung gibt es zwei weitere Ansätze: zum einen die Vertretungsrechte der italienischen Gewerkschaften auf betrieblicher Ebene, die im „Statuto di lavoro“ geregelt sind, zum anderen die Einrichtung von „groupes d'expression directe“ in Frankreich nach den Auroux-Gesetzen von 1982.

Einige Mitgliedsländer hingegen praktizieren einen voluntaristischen Ansatz der Arbeitnehmerbeteiligung, bei dem die Rechte der Arbeitnehmervertreter und Gewerkschaften entweder durch Tarifverträge oder durch eine lang etablierte Praxis abgesichert sind. Die Repräsentanten dieses Modells sind Dänemark, Großbritannien und Irland<sup>10)</sup>.

Die wichtigste Regelungsform auf betrieblicher Ebene in Europa sind aber die Betriebsräte. Hierbei sind zwei Unterscheidungsmerkmale zu beachten: In vier Mitgliedsländern der Gemeinschaft ist die Einrichtung von Betriebsräten gesetzlich zwingend, wenn ein Betrieb eine Mindestgröße aufweist. Dies gilt für die Beneluxländer und Frankreich. In der Bundesrepublik, Portugal, Spanien und Griechenland werden Betriebsräte nur dann etabliert, wenn ein explizites Interesse der Belegschaft besteht und wenn eine Mindestbetriebsgröße vorliegt. Dies führt dazu, daß die Vertretung der Arbeitnehmer durch einen Betriebsrat in der ersten Gruppe von Ländern viel höher ist als in der zweiten.

Ein weiterer wichtiger Unterschied ist die Zusammensetzung des Betriebsrats. In der Bundesrepublik, den Niederlanden, Portugal, Spanien und Griechenland setzt sich der Betriebsrat nur aus Arbeitnehmervertretern zusammen, während in

**Abb. 2: Anwendung gesetzlicher Vorschriften über Betriebsräte**

Land	vorgeschrieben	durch Arbeitnehmerinitiative
Belgien	●	
BR Deutschland		●
Frankreich	●	
Griechenland		●
Luxemburg	●	
Niederlande	●	
Portugal		●
Spanien		●

Frankreich, Luxemburg und Belgien der Betriebsrat ein gemischtes Komitee aus Arbeitnehmervertretern und Managementvertretern ist, welches normalerweise von einem Vertreter des Managements geleitet wird. Hieraus ergeben sich erhebliche Unterschiede in der Funktionsweise des Betriebsrates. Die Regulierung der Arbeitnehmerbeteiligung in den einzelnen Mitgliedsländern ist somit sehr unterschiedlich und betrifft vor allem die repräsentativen Formen der Arbeitnehmerbeteiligung. Direkte Arbeitnehmerbeteiligung wird nur in Frankreich durch gesetzliche Bestimmungen geregelt.

### III. Repräsentative Vertretung von Arbeitnehmern auf betrieblicher Ebene

#### 1. Verbreitung

Trotz der großen Bedeutung, die der repräsentativen Arbeitnehmerbeteiligung in der Sozialpolitik auf EG-Ebene seit Anfang der siebziger Jahre zukommt, existieren keine abgesicherten quantitativen Erkenntnisse über ihre Verbreitung in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft. Diese Lücke soll im Rahmen dieses Beitrages durch eine Schätzung geschlossen werden, die einerseits die bestehenden gesetzlichen Regelungen und andererseits Erfahrungswissen über die Verbreitung von Betriebsräten in einzelnen Mitgliedsländern berücksichtigt.

Für eine vorläufige Differenzierung können drei Gruppen von Ländern unterschieden werden:

<sup>10)</sup> Der Zusammenhang zwischen der Ausprägung gesetzlicher und tarifvertraglicher Regelungen wird bei M. Gold/M. Hall (Anm. 1) umfassend reflektiert.

Eine *erste Gruppe* von Ländern besitzt gesetzliche Regelungen zur betrieblichen Arbeitnehmerbeteiligung, wobei die Einrichtung von Betriebsräten gesetzlich vorgeschrieben ist (Belgien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande). Diese Länder hatten 1988 zusammen 26,3 Mio. abhängig Beschäftigte<sup>11)</sup>. Berücksichtigt man die Mindestbetriebsgröße, die in diesen Ländern für die Einrichtung eines Betriebsrates notwendig ist (zwischen 35 und 150 Beschäftigte), so kann man die Zahl der durch Betriebsräte vertretenen Arbeitnehmer relativ zur Gesamtzahl um etwa 40 Prozent reduzieren<sup>12)</sup>, so

<sup>11)</sup> Alle Zahlen zur Struktur der abhängig Beschäftigten in der Europäischen Gemeinschaft stammen aus Eurostat. Basic Statistics of the Community. Luxemburg 1990.

<sup>12)</sup> Diese Schätzung beruht auf Annahmen, die sich aus der deutschen Arbeitsstättenzählung von 1987 ergeben, wonach ca. 50% der abhängig Beschäftigten in Betrieben unter 100 Beschäftigten arbeiten.

daß in diesen Ländern ca. 15,8 Millionen Arbeitnehmer einen Betriebsrat haben.

Eine *zweite Gruppe* von Ländern hat gesetzlich vorgeschriebene Regelungen zur Einrichtung einer Interessenvertretung, wobei ein Betriebsrat nur dann eingerichtet wird, wenn dies von den Beschäftigten ausdrücklich verlangt wird (Bundesrepublik, Griechenland, Portugal, Spanien). Diese Länder hatten 1988 insgesamt 36,8 Millionen abhängig Beschäftigte (für Griechenland wird die Zahl der Beschäftigten von 1985 zugrunde gelegt). Die Mindestbetriebsgröße für die Einrichtung eines Betriebsrats variiert in diesen Ländern zwischen fünf und fünfzig Beschäftigten. Für die Bundesrepublik führt dies zu einer Reduktion von 14 Prozent, während für die übrigen drei Länder eine Reduktion von 25 Prozent unterstellt wird<sup>13</sup>). Hiernach reduziert sich der Deckungsgrad auf 30,2 Millionen Arbeitnehmer. Berücksichtigt man des weiteren Erfahrungswerte aus der Bundesrepublik und aus Südeuropa, daß 70 Prozent bzw. 50 Prozent der Beschäftigten, die Anspruch auf einen Betriebsrat haben, auch tatsächlich vertreten sind, so besitzen in den obengenannten vier Ländern ca. 19,2 Millionen Arbeitnehmer einen Betriebsrat.

Die *dritte Gruppe* von Ländern umfaßt Großbritannien, Dänemark, Irland und Italien. In diesen Ländern gibt es keine gesetzliche Regelung zur Einrichtung von Betriebsräten. Unterstellt man in diesen Ländern einen Deckungsgrad von einem Drittel<sup>14</sup>), so hatten im Jahre 1988 13,5 Millionen Arbeitnehmer in diesen vier Ländern eine kollektive Interessenvertretung auf betrieblicher Ebene.

Eine Gesamtaddition ergibt somit 48,5 Millionen Arbeitnehmer in Europa mit einer betrieblichen Interessenvertretung. Dies sind im Jahre 1988 ca. 47 Prozent aller abhängig Beschäftigten innerhalb der Länder der Europäischen Gemeinschaft.

## 2. Intensität der Arbeitnehmerbeteiligung

Die Intensität der Arbeitnehmerbeteiligung im Rahmen der betrieblichen Interessenvertretung kann auf verschiedene Weise bestimmt werden:

*Beteiligungsform:* Hier werden Information, Anhörung und Beratung von intensiveren Formen wie Verhandlung und volle Mitbestimmung mit Veto-recht unterschieden.

*Beteiligungsbereich:* In der Regel werden strategische Bereiche wie Investitionsentscheidungen und Produktentwicklung von unmittelbar arbeitnehmerbezogenen Bereichen wie Arbeitsschutz und Arbeitsorganisation unterschieden.

<sup>13</sup>) Die Schätzung für die Bundesrepublik beruht auf den Angaben von H. U. Niedenhoff, Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1979, S. 20.

<sup>14</sup>) Vgl. Industrial Research Unit Warwick, Press Notice, 15. 1. 1991, S. 1.

*Phase:* Die Beteiligung kann einerseits in frühen, strategisch wichtigen Phasen des Entscheidungsprozesses erfolgen oder später im operativen Bereich, wo bestenfalls Korrekturen an bereits gefaßten Entscheidungen erreicht werden können.

Auf europäischer Ebene gibt es bisher keine repräsentative Erhebung, die diesen Fragen umfassend für alle Bereiche der betrieblichen Mitbestimmung nachgeht. Die einzige repräsentative Untersuchung, die vorliegt, beschäftigt sich ausschließlich mit der repräsentativen Arbeitnehmerbeteiligung beim technologischen Wandel. Diese Untersuchung wurde 1987/88 von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin in Auftrag gegeben. Aufgrund der breiten Anlage der Untersuchung können zentrale Ergebnisse unter Zugrundelegung von Plausibilitätsannahmen jedoch auf andere Mitbestimmungsbereiche übertragen werden.

## 3. Untersuchungsmethode und empirische Ergebnisse

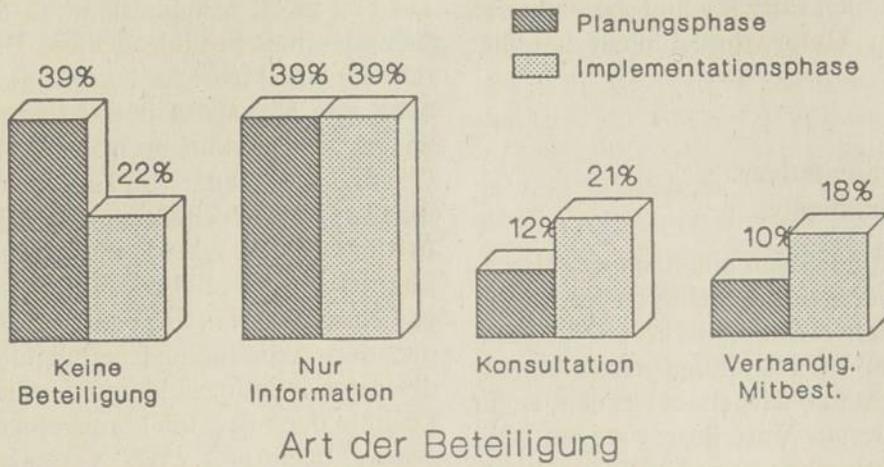
Mit Hilfe einer mündlichen Befragung wurden insgesamt ca. 7 500 Interviews in allen Ländern der Europäischen Gemeinschaft durchgeführt. Die Interviews verteilten sich je zur Hälfte auf betriebliche Arbeitnehmervertreter und auf Manager. Durch die national unterschiedlichen Regelungen von Arbeitnehmervertretungen in Europa ist die Gruppe der befragten Arbeitnehmervertreter relativ heterogen. In der Bundesrepublik handelt es sich fast ausschließlich um Betriebsräte.

Die Studie konzentrierte sich auf fünf Wirtschaftsbereiche. Im Produktionsbereich wurden der Maschinenbau und die Elektroindustrie, im Dienstleistungsbereich Banken, Versicherungen und der Einzelhandel untersucht.

Die Auswahl der Betriebe erfolgte nach dem Zufallsprinzip, wobei drei wichtige Einschränkungen galten: Es wurden nur Betriebe erfaßt, die neue Informationstechnologien anwendeten, eine bestimmte Beschäftigtenzahl aufwiesen (im Einzelhandel beispielsweise mehr als 50 Beschäftigte) und die eine institutionelle Interessenvertretung hatten. So sind in der deutschen Auswahl ausschließlich Firmen mit Betriebsräten enthalten. Die Untersuchung wurde durch Harris (London) und GfK (Nürnberg) koordiniert.

Im Jahre 1988 war die Intensität der Arbeitnehmerbeteiligung in den verschiedenen Phasen der Entscheidungsfindung innerhalb der Länder der Europäischen Gemeinschaft äußerst unterschiedlich. In der Planungsphase sind knapp 40 Prozent der Arbeitnehmervertreter nicht beteiligt. Nur jeder zehnte Arbeitnehmervertreter tritt im Planungsprozeß in Verhandlungen mit dem Management ein oder hat volle Mitbestimmungsrechte. In der Implementationsphase neuer Technologien hingegen

**Abb. 3: Bisherige Arbeitnehmerbeteiligung bei der Planung und Implementation neuer Technik in den EG-Staaten; Befragung von Managern**



Quelle: Befragung in allen EG-Mitgliedstaaten, 1987–1988; 3 848 Manager.

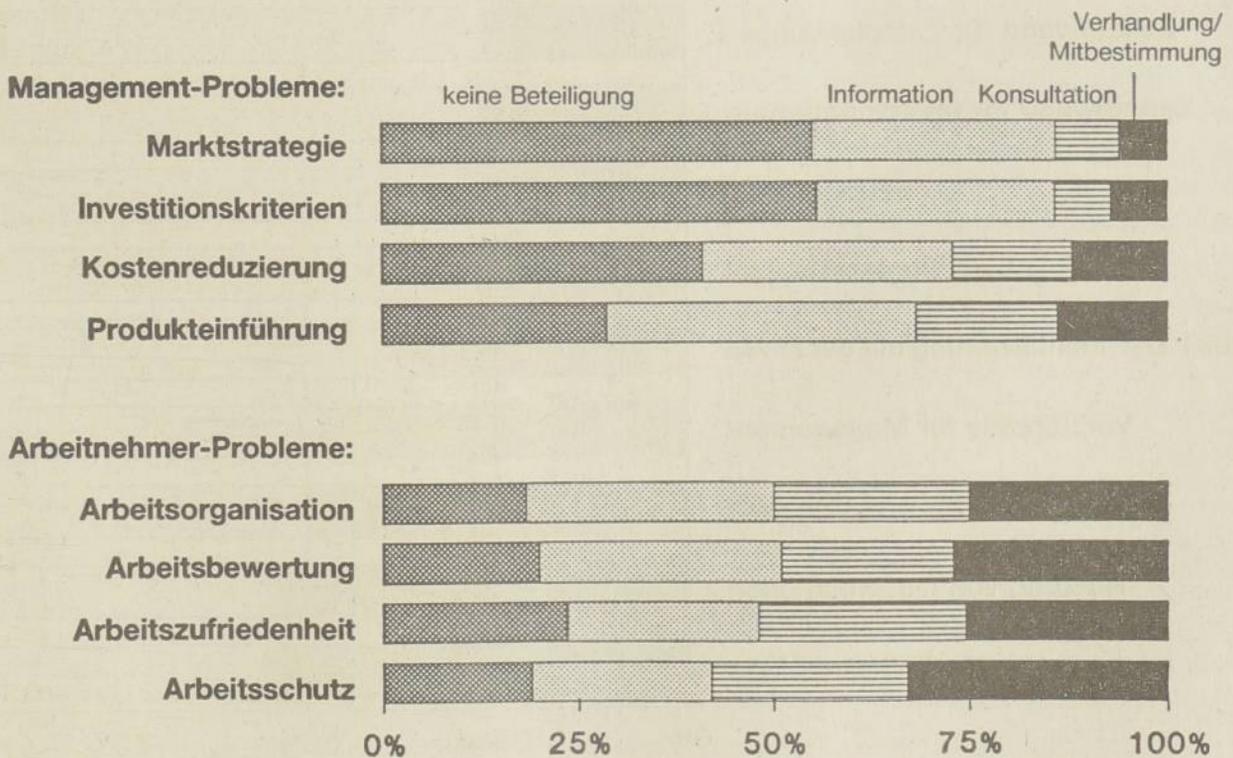
steigt die Intensität der Arbeitnehmerbeteiligung erheblich an. Nur einer von fünf Arbeitnehmervertretern ist nicht beteiligt. 21 Prozent treten in Konsultationen ein und 18 Prozent verhandeln oder üben volle Mitbestimmung aus.

Auch innerhalb der einzelnen Beteiligungsbereiche finden sich erhebliche Unterschiede. In strategischen Fragen wie Marktstrategie, Investitionsentscheidungen und Produktentwicklung sind zwischen 40 Prozent und 60 Prozent aller Arbeitneh-

mervtreter von jeglicher Einflußnahme ausgeschlossen; nur 5–10 Prozent haben volle Beteiligungsrechte. Bei unmittelbar arbeitnehmerrelevanten Fragen ergibt sich ein anderes Bild: Beim Arbeits- und Gesundheitsschutz treten ca. 40 Prozent der Arbeitnehmervertreter in Europa in Verhandlungen mit den Arbeitgebern ein oder üben volle Mitbestimmung aus. Nur jeder Vierte ist nicht beteiligt<sup>15)</sup>. Auch bei Fragen der Arbeitsorganisation

<sup>15)</sup> Ausführlich hierzu H. Krieger (Anm. 2), S. 736 ff.

**Abb. 4: Inhalte bisheriger Beteiligung; Befragung von Managern**



Quelle: Befragung in allen EG-Mitgliedstaaten, 1987–1988; 3 848 Manager.

sind Arbeitnehmervertreter fast gleich stark vertreten<sup>16)</sup>. Zusammenfassend bedeutet dies, daß Arbeitnehmervertreter in Europa in strategischen Phasen und in zentralen Entscheidungsbereichen in ca. 50 Prozent der Unternehmen nicht beteiligt werden.

#### 4. Bewertung repräsentativer Arbeitnehmerbeteiligung

Mitbestimmung hat nur dann eine Chance, akzeptiert zu werden, wenn den Beteiligten aus ihrem partizipativen Verhalten zumindest keine Nachteile erwachsen. Sie kann als Handlungsmuster eigentlich nur dann gesucht und ausgebaut werden, wenn allen Beteiligten hieraus Vorteile erwachsen. Die Frage nach den Wirkungen oder Erfolgen der repräsentativen Arbeitnehmerbeteiligung gibt dementsprechend auch erste Hinweise über die Zukunft der Idee der Arbeitnehmerbeteiligung in Europa.

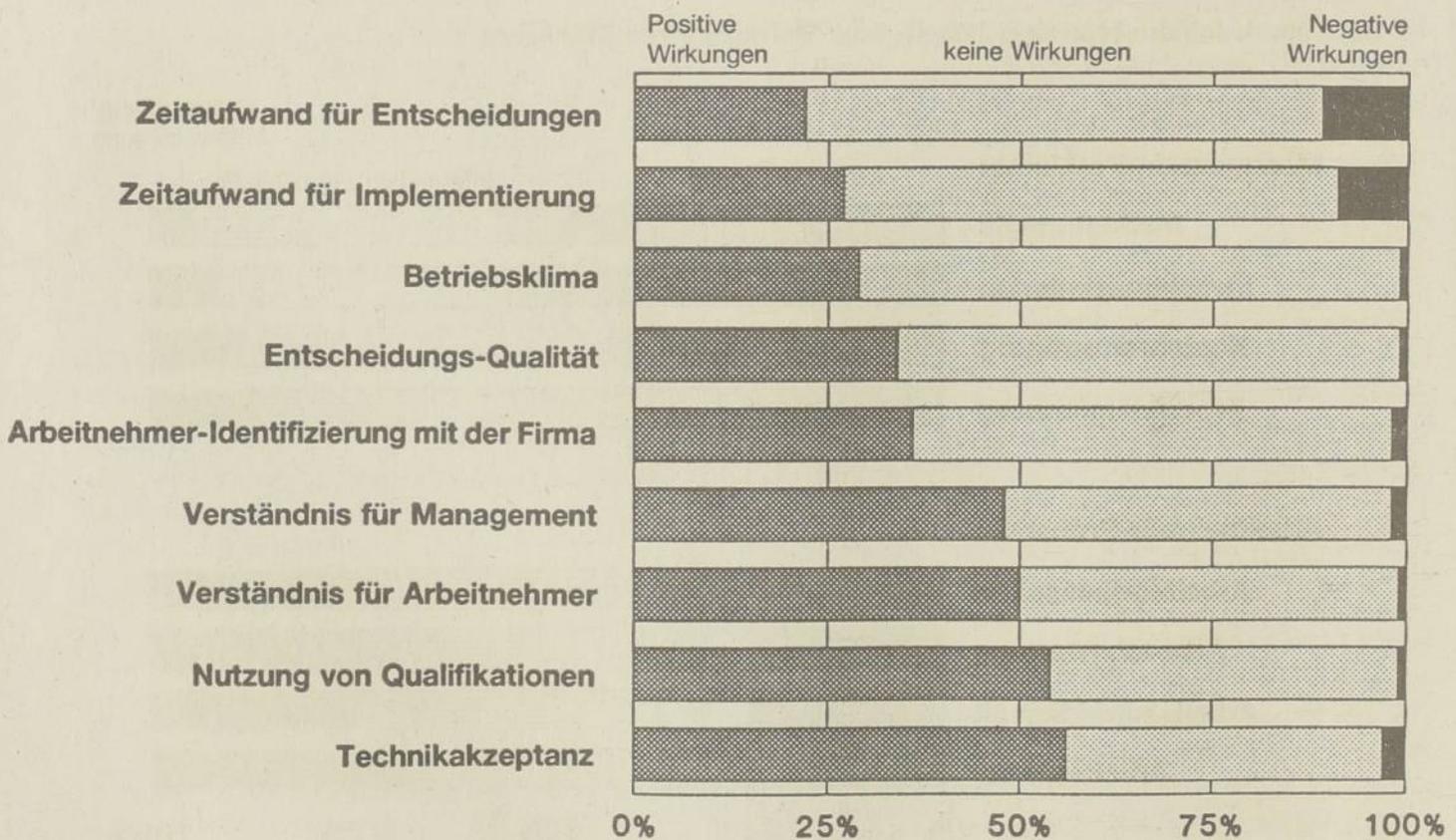
Ein wichtiger Einwand gegen Arbeitnehmerbeteiligung aus der Sicht des Managements sind Befürch-

<sup>16)</sup> Eine Analyse der Arbeitnehmerbeteiligung zu Fragen der Arbeitsorganisation findet sich bei H. Krieger, Gestaltung der Arbeitsorganisation bei Einführung von Computern in Europa: Beteiligung der Betriebsräte, in: AfA-Mitteilungen, 1/1991.

tungen, notwendige Entscheidungen könnten verzögert und dadurch die Effektivität des Unternehmens beeinträchtigt werden. Die Befragungsdaten aus den zwölf Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft bestätigen diese Befürchtung nicht; das Gegenteil trifft zu. Der Vergleich der Einschätzung von Managern und Arbeitnehmervertretern zu den Auswirkungen von Partizipation auf die Qualität und Dauer von Entscheidungen sowie auf die Dauer von Technikimplementation sind in ihren Prozentanteilen fast identisch. Aus diesem Grunde können wir uns allein auf die Aussagen der Manager konzentrieren. Hier zeigt sich als erstes Ergebnis, daß Arbeitnehmerbeteiligung die erwähnten drei Entscheidungsfelder in der Sicht von rund zwei Dritteln der befragten Manager weder negativ noch positiv beeinflusst. Wo Veränderungen genannt wurden, überwiegen die positiven Wirkungen immer und zum Teil beträchtlich die negativen Folgen.

Die erhöhte Qualität der Entscheidungen korrespondiert mit dem außerordentlich positiven Urteil, daß beide Parteien über die Nutzung des vorhandenen Qualifikationspotentials der Belegschaft im Zuge der Arbeitnehmerbeteiligung abgeben. Über 50 Prozent der Manager und Arbeitnehmervertreter weisen darauf hin, daß die technische Innova-

Abb. 5: Wirkungen bisheriger Beteiligung; Befragung von Managern



Quelle: Befragung in allen EG-Mitgliedstaaten, 1987–1988; 3 848 Manager.

tion auch durch die verstärkte Berücksichtigung des innerbetrieblichen Qualifikationspotentials gefördert wurde.

Aus der Sicht des Managements hat die bisherige Arbeitnehmerbeteiligung auch das gegenseitige Verständnis im Betrieb beträchtlich verstärkt. Rund die Hälfte der Manager sieht eine größere Aufgeschlossenheit der Belegschaft gegenüber den eigenen Problemen. Im gleichen Umfang ist ihre Sensibilität gegenüber den Mitarbeiterproblemen gewachsen. Ein gutes Viertel der Betriebsleiter berichtet von einer Verbesserung des Betriebsklimas aufgrund von Arbeitnehmerbeteiligung.

Die Akzeptanz der neuen Technik durch die Beschäftigten ist eine kritische Variable für viele Unternehmen. Widerstände der Arbeitnehmer verlangsamen den Einführungsprozeß und führen zu Reibungsverlusten und zu Ineffizienz in der Technikanwendung. Für dieses Problemfeld hat die Arbeitnehmerbeteiligung einen außerordentlich posi-

tiven Effekt. Fast 60 Prozent der Manager verweisen auf eine erhöhte Technikakzeptanz bei den Beschäftigten als Folge von Arbeitnehmerpartizipation. Ein weiterer Aktivposten ist, daß ein gutes Drittel der Manager eine verstärkte Identifikation der Arbeitnehmer mit ihrem Unternehmen sieht. Arbeitnehmervertreter bewerten die Erfolge der Arbeitnehmerbeteiligung sehr ähnlich. Das gegenseitige Verständnis im Unternehmen hat sich erhöht. Das Betriebsklima hat sich häufig verbessert; viele Belegschaften identifizieren sich stärker mit dem Unternehmen, und die Technikakzeptanz ist außerordentlich gewachsen. Dabei gibt es zwischen beiden Gruppierungen nur geringe Unterschiede in der Bewertung.

In den analysierten Wirkungsfeldern hat die Arbeitnehmerbeteiligung in Europa aus der Sicht beider Gruppen kaum negative Effekte. Wo repräsentative Arbeitnehmerbeteiligung Veränderungen bewirkt hat, überwiegen eindeutig die positiven Bewertungen.

#### IV. Direkte Arbeitnehmerbeteiligung

Die direkte Arbeitnehmerbeteiligung hat in den Vorschlägen der EG-Kommission bisher nur eine geringe Rolle gespielt. Dies hat sich mit der Vorlage des Aktionsprogramms zur Umsetzung der Sozialcharta Ende 1989 ansatzweise geändert, indem die EG-Kommission erstmals die Vorlage eines Rechtsinstruments zur direkten Arbeitnehmerbeteiligung angekündigt hat. Es bezieht sich auf die finanzielle Partizipation, also die Gewinnbeteiligung und Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital von Unternehmen. Hiermit wird die EG-Kommission in einem Bereich aktiv, der in den sechziger Jahren in der Bundesrepublik heiß umstritten war. Schlagworte waren damals „kollektive versus individuelle Beteiligung“ und die Beziehung zwischen bestehenden Mitbestimmungsrechten im Aufsichtsrat und einer erweiterten Beteiligung am Produktivkapital.

Neben der Beteiligung von Arbeitnehmern am Produktivkapital gibt es drei weitere wichtige Bereiche direkter Arbeitnehmerbeteiligung. Es sind dies Qualitätszirkel, totales Qualitätsmanagement (TQM) und teilautonome Arbeitsgruppen<sup>17)</sup>.

<sup>17)</sup> Auf die Darstellung anderer Kleingruppenkonzepte wie Lernstatt, Projektgruppe, traditionelle Gruppenarbeit, Teambriefing, Analyseteams, Vorschlagwesen etc. soll an dieser Stelle verzichtet werden. Einen guten Überblick hierzu findet sich bei T. Breisig, *It's Team Time – Kleingruppenkonzepte in Unternehmen*, Köln 1990. Dies gilt auch für die Diskussion und Erfahrungen mit den *groupes d'expression directe* und ihres Verhältnisses zur Qualitätszirkelbewegung in Frankreich. Vgl. Französisches Arbeitsministerium, *Expression des salariés: bilan de l'application de la loi du 4 août 1982*, Documents No. 90/85 in: *Liaisons Sociales*, 2. 8. 1985, und W. Le-

Insgesamt ist die Diskussion in Europa durch einen markanten Widerspruch gekennzeichnet: Einerseits finden wir eine lebhaftige Debatte dieser Konzepte innerhalb und zwischen den Sozialpartnern sowie eine starke Beachtung dieser Konzepte in der relevanten wissenschaftlichen Literatur. Auch Unternehmensberater haben Hochkonjunktur in diesem Bereich. Andererseits gibt es nur wenige abgesicherte Erkenntnisse über die Verbreitung, Bewertung und die Wirkung direkter Arbeitnehmerbeteiligung in Europa. Selbst in Ländern wie der Bundesrepublik, die eine gut ausgebildete Forschungsstruktur haben, gibt es nur wenig repräsentative und abgesicherte Erkenntnisse. In anderen Teilen Europas ist die Informationslage noch bedeutend schlechter. Aus europäischer Sicht handelt es sich in diesem Bereich um statistisches Niemandsland.

Ein weiteres Problem ist die Verwendung einer relativ unpräzisen Terminologie. Oft werden gleiche Begriffe für unterschiedliche Erfahrungen und Modelle bzw. gleiche Begriffe für unterschiedliche Inhalte verwendet. Dies erschwert die Erfassung und Evaluierung erheblich.

##### 1. Qualitätszirkel

Das am stärksten verbreitete Konzept betrieblicher Kleingruppenmodelle sind Qualitätszirkel. Als Qualitätszirkel soll hierbei eine Gruppe von Arbeitnehmern verstanden werden, die sich unter Anleitung eines Gruppenleiters periodisch trifft, um Pro-

cher, Äußerungsrecht und Qualitätszirkel – Diskussion und Praxis dezentraler Mitbestimmung in Frankreich, in: *WSI-Mitteilungen*, (1988) 3.

bleme des eigenen Arbeitsbereiches zu identifizieren, zu analysieren und Lösungsvorschläge zu entwickeln<sup>18)</sup>). Qualitätszirkelkonzepte gehen von dem Gedanken aus, daß Probleme am besten dort erkannt und gelöst werden können, wo sie anfallen, und zwar durch die Mitarbeiter selbst. Aus diesem Grunde werden hier in erster Linie die unteren Hierarchie-Ebenen angesprochen. Mit dem Konzept der Qualitätszirkel werden mehrere Zielsetzungen verfolgt<sup>19)</sup>:

- Verbesserung der Produktqualität
- Verbesserung der Qualität des Arbeitsprozesses
- Verbesserung der Qualität der Arbeitsbedingungen.

Als übergeordnete Ziele lassen sich eine Verbesserung der betrieblichen Leistungsfähigkeit und eine Erhöhung der Arbeitszufriedenheit und Motivation der Beschäftigten identifizieren<sup>20)</sup>.

Einer Dokumentation von ANACT zufolge gab es 1986 weltweit vier Millionen Qualitätszirkel, die ca. 40 Millionen Beschäftigte umfaßten<sup>21)</sup>. Allein auf Japan entfielen 1,5 Millionen Qualitätszirkel und auf andere Teile Asiens und Australiens 1,4 Millionen Zirkel. In den USA gab es zu diesem Zeitpunkt zwischen 400 000 und 500 000 Qualitätszirkel. Europa hatte nach diesen Berechnungen 1986 50 000 Qualitätszirkel, d. h. einen Anteil von ca. 3,5 Prozent an der Gesamtzahl der Qualitätszirkel weltweit.

Die neuesten Zahlen beziehen sich auf 1988 und stammen von der Europäischen Vereinigung von Qualitätszirkeln in Brüssel. Hiernach hat sich die Zahl der Qualitätszirkel in Europa mittlerweile auf 60 000 erhöht. Die überwiegende Zahl von Qualitätszirkeln gibt es mit 40 000 in Frankreich; Italien hat 4 000, die Bundesrepublik 3 000–4 000, Belgien 1 000, Großbritannien 2 000–3 000, Spanien 1 000–2 000, Skandinavien 1 000–2 000. Für die Niederlande, Portugal, Griechenland, Luxemburg und Irland liegen keine konkreten Zahlen vor. Bei

<sup>18)</sup> Vgl. R. Thielbar/R. Kretschmer/R. Lohmann, Qualitätszirkel, in: Praktikerreihe, Heft 7, hrsg. von der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 1985.

<sup>19)</sup> Vgl. N. Bergemann/A. Sourisseaux, Qualitätszirkel als betriebliche Kleingruppe, Heidelberg 1988.

<sup>20)</sup> Grundlegend für die Diskussion über Qualitätszirkel in der Bundesrepublik: W. Bungard/G. Wiendieck (Hrsg.), Qualitätszirkel als Instrument zeitgemäßer Betriebsführung, Landsberg/Lech 1986, S. 307–325; W. Bungard/C. Antoni, Quality-Circles und andere Formen der Gruppenarbeit an der Basis – eine Bestandsaufnahme bei den 100 größten deutschen Unternehmen, Forschungsbericht der Universität Mannheim, in: Dokumentation Fünfter Deutscher Quality Circle Kongreß, Bad Soden 1986, S. 287–325; vgl. auch W. Bungard/G. Wiendieck, Zur Problematik der Effizienzanalyse von Quality Circles, in: Dokumentation Dritter Deutscher Quality Circle Kongreß, Düsseldorf 1985, S. 63–100; K. Zink/G. Schick, Quality Circles, Bd. 1: Grundlagen, München-Wien 1987.

einer konservativen Schätzung kann man in diesen fünf Ländern von 2 000–3 000 Qualitätszirkeln ausgehen.

Unterstellt man, daß jeder Qualitätszirkel in der Regel zehn Arbeitnehmer umfaßt, so arbeiteten im Jahre 1988 600 000 Arbeitnehmer in Europa in Qualitätszirkeln mit. Dies ist ungefähr 0,5 Prozent der gesamten Arbeitnehmerschaft in Europa.

Diese Berechnung hat jedoch mehrere Schwachstellen:

- Es werden nur diejenigen Qualitätszirkel erfaßt, die der nationalen Qualitätszirkelvereinigung bekannt sind.

- Kleingruppenkonzepte, die ähnlich wie Qualitätszirkel funktionieren, sind unterrepräsentiert oder nicht erfaßt.

- Die strukturelle Verteilung der Qualitätszirkel nach Betriebsgröße und Sektor wird hierbei außer acht gelassen.

Einen Indikator für die Bedeutung dieser Schwachstellen liefert die Untersuchung von Bungard/Antoni<sup>22)</sup>, wonach 48 Prozent der hundert größten deutschen Unternehmen Kleingruppenkonzepte in der einen oder anderen Form anwenden. Offen bleibt hierbei die Frage, wieviel Qualitätszirkel in diesen Unternehmen bestehen und wieviele Arbeitnehmer in dem jeweiligen Unternehmen dort mitarbeiten.

## 2. Totales Qualitätsmanagement

Ein neues, über die Qualitätszirkelidee hinausgehendes Konzept bezieht sich auf das totale Qualitätsmanagement (TQM). Die „Väter“ dieses Konzepts sind Deming, Feigenbaum und Juran<sup>23)</sup>. TQM ist hiernach die zentrale Voraussetzung für Sicherung und Ausbau von Marktanteilen und die Rentabilität von Unternehmen. Qualität wird synonym gesetzt mit der optimalen Befriedigung der Bedürfnisse und Erwartungen von Kunden. Die totale Kundenorientierung ist somit ein Kernbestandteil dieses Konzepts.

### Konzept

TQM ist ein strategischer Ansatz, der alle Teile eines Unternehmens erfaßt, einschließlich seiner Zulieferer. Es setzt vom Topmanagement die Bereitschaft zu radikalen Veränderungen der Unternehmensstrategie, -organisation und -kultur voraus. Das Qualitätsmanagement ist prozeßorien-

<sup>21)</sup> Vgl. ANACT, Organisation du travail et participation des salariés, Paris 1990, S. 81 f.

<sup>22)</sup> Vgl. W. Bungard/C. Antoni (Anm. 20).

<sup>23)</sup> Vgl. W. E. Deming, Quality, Productivity and Competitive Position, MIT Press, 1982; A. V. Feigenbaum, Total quality control, in: Harvard Business Review, (1956) 4; J. M. Juran (Ed.), Quality Control Handbook, McGraw Hill 1988.

tiert, präventiv und partizipativ. Es geht von einem kontinuierlichen Veränderungsprozeß der Verbesserung der Produktqualität unter Verwendung zahlreicher Methoden der Qualitätskontrolle und -sicherung aus. Damit verbunden sind lange Implementationszeiten des Gesamtkonzepts<sup>24</sup>).

Die partizipative Komponente ist ein weiterer Kernbereich von TQM. Eine erfolgreiche Umsetzung des Konzepts setzt die Veränderung der Grundeinstellung und des Verhaltens *aller* Beschäftigten voraus. Dies kann ohne eine umfassende Arbeitnehmerbeteiligung nicht erreicht werden, die sowohl die Beteiligung der Gewerkschaften und der gewählten Arbeitnehmervertreter als auch die direkte Beteiligung der Arbeitnehmer in Qualitätszirkeln, teilautonomen Arbeitsgruppen, Werkstattzirkeln und anderen Formen betrieblicher Kleingruppen voraussetzt.

### Gründe

Das TQM-Konzept stellt eine grundlegende Veränderung traditioneller Unternehmensziele dar. Drei Veränderungen haben das traditionelle Denken der Unternehmensvorstände in den letzten Jahren herausgefordert und in vielen Fällen zu einer Umorientierung geführt<sup>25</sup>). Die erste Veränderung war in den USA die Herausbildung einer Konsumentenbewegung erst als soziale, dann als wirtschaftliche Kraft. Die Verschärfung der Produkthaftungsgesetzgebung und die Zuerkennung hoher Schadensersatzansprüche durch amerikanische Gerichte hat das Selbstbewußtsein sowie den politischen und ökonomischen Einfluß der Konsumentenbewegung verstärkt. Dies erzeugte entsprechenden Druck auf die Unternehmen. Die zweite Entwicklung wird durch die gesteigerte gesellschaftliche Bedeutung der Umweltproblematik bestimmt. Die umweltfreundliche Gestaltung von Produktionsprozeß, Produkt und Entsorgung gewinnt für die Unternehmen zunehmend an Bedeutung. Auch hier ist ein integriertes und strategisches Qualitätsmanagement gefordert. Die größte Herausforderung für amerikanische und europäische Unternehmen war jedoch die zunehmende Bedeutung japanischer und anderer südostasiatischer Unternehmen, die seit den fünfziger Jahren ein Qualitäts- und später ein totales Qualitätsmanagement in ihren Betrieben erfolgreich eingeführt hatten. Die zunehmende Konkurrenz hat den Druck auf westliche Unternehmen verstärkt, ihre Geschäftsstrategien einer gründlichen Revision zu unterziehen und hierbei besonders dem totalen Qualitätsmanagement eine große Bedeutung zu geben.

<sup>24</sup>) Eine gute Einführung in TQM findet sich bei B. G. Dale/J. J. Plunkett (Anm. 6).

<sup>25</sup>) Ausführlich hierzu R. J. Mortiboys, Quality Management for the 1990s, in: B. G. Dale/J. J. Plunkett (Anm. 6), S. 33–43.

### Verbreitung

Eine Konsequenz war, daß ca. 100 europäische Großkonzerne die europäische Stiftung für „Total Quality Management“ mit Sitz in Eindhoven (Niederlande) gegründet haben. In dieser Stiftung sind alle wichtigen europäischen Hersteller der Automobilindustrie, der Unterhaltungselektronik, von Computern, des Maschinenbaus und sonstigen Investitionsgütern vertreten. Auch einige Großbanken und Versicherungen befinden sich unter den Mitgliedern. Unterstellt man, daß 60 Prozent der Mitglieder dieses Konzept in die Praxis umsetzen, 30 000 Arbeitnehmer pro Großkonzern beschäftigt werden, und daß TQM im gesamten Konzern umgesetzt wird, so waren Anfang der neunziger Jahre 1,8 Millionen Arbeitnehmer hiervon erfaßt, also ca. 1,5 Prozent aller Arbeitnehmer in Europa. Dies würde andeuten, daß TQM Konzepte dreimal so stark verbreitet sind wie traditionelle Qualitätszirkel.

### 3. Teilautonome Arbeitsgruppen

Von allen betrieblichen Kleingruppenformen weist die teilautonome Arbeitsgruppe eine Besonderheit auf. Sie tritt nicht in bestimmten Abständen zusammen, sondern ihre Mitglieder kooperieren dauerhaft als formelle Gruppe<sup>26</sup>). Dieser Ansatz hat eine längere Tradition und knüpft vor allem an die Experimente in Skandinavien an. Das bekannteste Beispiel ist die Einführung von Gruppenarbeit bei Volvo Anfang der siebziger Jahre<sup>27</sup>).

Die Befürworter der Gruppenarbeit versprechen sich eine Aufhebung tayloristischer Arbeitsorganisation durch die Zusammenführung ausführender und planender Tätigkeit. Hierbei sollte es eine größtmögliche Selbststeuerung der Gruppe in Hinsicht auf Arbeitsplanung und -durchführung geben. Die Steuerung von außen erfolgt im wesentlichen durch die Festlegung von Rahmenbedingungen wie Produktionsmethode, Technologie, Produkt und Personalbestand. Für den einzelnen Arbeitnehmer innerhalb der Arbeitsgruppe soll die Veränderung der Arbeitsorganisation zu einer partiellen Aufhebung traditioneller Arbeitsteilung führen. Damit verbunden ist die Möglichkeit von Job-Rotation, Job-Enlargement und Job-Enrichment.

Die Diskussion über teilautonome Arbeitsgruppen hat in den letzten Jahren mit der Diskussion über die sogenannten „neuen Produktionskonzepte“ erneut Auftrieb bekommen. „Die vieldiskutierten Prinzipien der Fertigungstechnologie, die mit den Begriffen Gruppentechnologie, Fertigungsinseln, Fertigungszellen oder ähnlichem versehen werden und besonders bei der Einführung moderner, fle-

<sup>26</sup>) Vgl. T. Breisig (Anm. 17), S. 70–72.

<sup>27</sup>) Eine neuere Studie zu den Erfahrungen bei Volvo präsentieren P. Auer/C. Riegler, Post-Taylorism: The Enterprise as a Place of Learning Organizational Change, Stockholm 1990.

xibler Fertigungssysteme als ökonomisch attraktiv gelten, bieten gute Voraussetzungen für den Übergang zu Gruppenarbeit. Gruppenarbeit sichert im Rahmen dieser Inselkonzepte die ökonomisch erforderliche Flexibilität der Produktion. Der intelligenten und teilautonomen Zuarbeit durch ein Team von Arbeitenden kommt eine zentral unterstützende Funktion zu.“<sup>28)</sup>

### Verbreitung

Analysiert man die Verbreitung von teilautonomen Arbeitsgruppen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, so ist die Datenlage noch schlechter als bei der Schätzung der Verbreitung von Qualitätszirkeln und TQM. Eine Schätzung für den deutschen Maschinenbau – ein Sektor mit guten produktionstechnischen Voraussetzungen für die Einführung teilautonomer Gruppen – geht davon aus, daß nicht mehr als zehn Prozent der Betriebe in diesem Sektor teilautonome Arbeitsgruppen aufweisen. Im Montagebereich – hier insbesondere in der Elektroindustrie – geht man sogar von einer noch geringeren Verbreitung von maximal fünf Prozent aus<sup>29)</sup>.

In Frankreich, Großbritannien und Irland wird eine Verbreitung teilautonomer Arbeitsgruppen durch die starke Polarisierung zwischen unqualifizierten Arbeitern einerseits und qualifizierten Facharbeitern, Technikern und Ingenieuren andererseits erheblich eingeschränkt. Neue Formen der Gruppenarbeit finden sich in diesen Ländern am ehesten in Niederlassungen multinationaler japanischer und amerikanischer Konzerne. Ein Beispiel für Großbritannien ist Nissan (Sunderland)<sup>30)</sup>; ein gutes Beispiel für Irland ist Digital-Equipment. Für die Niederlande, Belgien und Dänemark steht eine begrenzte Zahl von Fallstudien zur Verfügung. Darüber hinaus finanzieren einige nationale Institute zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen wie NIA (Niederlande), ANACT (Frankreich), IACT (Belgien) und der Projektträger Arbeit und Technik in der Bundesrepublik Pilotprojekte zu teilautonomen Arbeitsgruppen.

Bei einer ersten vorsichtigen Schätzung sollte man davon ausgehen, daß weniger Arbeitnehmer in Europa in teilautonomen Arbeitsgruppen als in Qualitätszirkeln arbeiten, d. h., daß die Zahl der Arbeitnehmer sicherlich unter 600 000 Beschäftigten liegt. Eine Schätzung von 400 000 Arbeitnehmern, die in Europa in teilautonomen Arbeitsgruppen organisiert sind, könnte als realistisch angesehen werden.

### 4. Finanzielle Partizipation

Wie an anderer Stelle schon ausgeführt worden ist, hat die EG-Kommission angekündigt, im Rahmen

<sup>28)</sup> T. Breisig (Anm. 17), S. 72.

<sup>29)</sup> Diese Angaben beruhen auf Schätzungen des Vorstandes der IG-Metall.

<sup>30)</sup> Vgl. P. Wickens, Road to Nissan, London 1987.

des Aktionsprogramms zur Implementierung der Sozialcharta ein Rechtsinstrument zur finanziellen Partizipation von Arbeitnehmern vorzulegen. Dies ist die erste Initiative im Bereich der direkten Arbeitnehmerbeteiligung seit Bestehen der Europäischen Gemeinschaft. Zu beachten ist, daß sich diese Initiative aus der Sicht von Wissenschaftlern, die der EG-Kommission nahestehen, grundsätzlich von anderen Formen repräsentativer oder direkter Arbeitnehmerbeteiligung unterscheidet. Während letztere auf einen Einfluß im Entscheidungsprozeß im Unternehmen oder im unmittelbaren Arbeitsbereich abzielen, stellt die finanzielle Partizipation eine Beteiligung der Arbeitnehmer am Unternehmensresultat, d. h. in der Regel am Gewinn des Unternehmens dar<sup>31)</sup>.

Grundsätzlich lassen sich zwei Formen der finanziellen Partizipation unterscheiden, nämlich die direkte Gewinnbeteiligung und die Beteiligung am Produktivkapital.

### Vorzüge

Drei Vorzüge werden den verschiedenen Formen finanzieller Partizipation zugesprochen:

*Anreiz:* Finanzielle Partizipation fördert die Arbeitnehmermotivation und führt damit zu einer höheren Arbeitsproduktivität und gesteigerten Effizienz des Unternehmens.

*Lohnflexibilität:* Ein Teil der Gesamteinkünfte der Arbeitnehmer wird durch finanzielle Partizipation bestimmt, die direkt vom Unternehmensgewinn abhängt. Da Unternehmensgewinne unmittelbar auf ökonomische Trends reagieren, wird das gesamte Entlohnungssystem flexibler.

*Makroökonomische Effekte:* Hiernach könnte eine weit verbreitete Praxis verschiedener Formen finanzieller Partizipation wesentlich zu einer Lösung von Stagflation und Arbeitslosigkeit beitragen.

### Nachteile

Als schwerwiegender Nachteil wird von einigen Kritikern die Schwächung von Eigentumsrechten genannt. Vor allem Anhänger der „Property Rights-Schule“ argumentieren, daß Gesetzesinitiativen in Hinsicht auf jedwede Form der Demokratisierung der Wirtschaft zu einer Erosion von Eigentumsansprüchen führen und der Staat damit zu einer Umverteilung der Machtverhältnisse und des Reichtums zwischen Kapital und Arbeit beiträgt. Darüber hinaus wird auch die Bedeutung der Anreizfunktion in Frage gestellt: Da die meisten Formen finanzieller Partizipation gruppenbezogen sind, besteht die Gefahr, daß der einzelne Arbeitnehmer eine „Free-Rider-Haltung“ einnimmt. Aus Arbeitnehmersicht wird vor allem das überhöhte

<sup>31)</sup> Eine Übersicht über die verschiedenen Formen und mögliche Vor- und Nachteile finanzieller Partizipation findet sich bei M. Uvalic, The Pepper Report, Florenz-Brüssel 1990.

Risiko im Hinblick auf ein sicheres Einkommen betont. Die Flexibilisierung des Einkommens führt dazu, daß nur ein bestimmter Teil des Einkommens fest garantiert ist.

### Verbreitung

Die stärkste Verbreitung dieser Partizipationsform findet sich in Frankreich. Hier sind sechs Millionen Arbeitnehmer aufgrund gesetzlicher Bestimmungen zur Inanspruchnahme finanzieller Partizipation berechtigt, von denen ca. vier Millionen aktuell abgedeckt sind. Dies sind ca. 18 Prozent aller Arbeitnehmer. In Großbritannien sind 3,5 Millionen Arbeitnehmer anspruchsberechtigt, bei einer aktuellen Beteiligung von zwei Millionen (acht Prozent aller Arbeitnehmer). Ähnlich ist die Situation in den Niederlanden, wo ca. 350 000 Arbeitnehmer, d. h. 7,5 Prozent aller Beschäftigten abgedeckt sind. In den anderen Ländern der Gemeinschaft ist der Anteil geringer. In der Bundesrepublik sind 1,3 Millionen Arbeitnehmer (fünf Prozent), in Irland 35 000 Arbeitnehmer (drei Prozent), in Italien 400 000 (weniger als zwei Prozent) und in Spanien ebenfalls zwei Prozent beteiligt. Für die anderen Länder der Europäischen Gemeinschaft liegen keine Zahlen vor<sup>32)</sup>.

Rechnet man die Einzelergebnisse auf alle Länder der Europäischen Gemeinschaft um, so nahmen Ende der achtziger Jahre ca. 8,3 Millionen Arbeitnehmer verschiedene Formen finanzieller Beteiligung in Anspruch. Dies sind ca. acht Prozent aller abhängig Beschäftigten in der Europäischen Gemeinschaft.

### 5. Verbreitungsgrad verschiedener Formen direkter Arbeitnehmerbeteiligung in Europa

Im Rahmen dieses Beitrags ist nur eine kurze Bewertung der verschiedenen Formen direkter Arbeitnehmerbeteiligung möglich. Sie soll an dieser Stelle unter den drei Aspekten Verbreitungsgrad, Erwartungen des Managements und Vorbehalte aus Arbeitnehmersicht erfolgen. Ohne die Berücksichtigung möglicher Überschneidungen der vier Formen direkter Arbeitnehmerbeteiligung ergibt sich folgende Schätzung (s. Abb. 6):

Selbst bei optimistischen Annahmen fallen zu Beginn der neunziger Jahre nicht mehr als 11,1 Millionen Arbeitnehmer, das sind 10,3 Prozent aller Beschäftigten, unter die eine oder andere Form direkter Arbeitnehmerbeteiligung. Läßt man die finanzielle Partizipation außer acht, so partizipieren nur 2,3 Prozent der Arbeitnehmer in Europa an Qualitätszirkeln, TQM oder teilautonomen Arbeitsgruppen. Dies heißt letztlich, daß wir weiterhin von einer Dominanz tayloristischer Produktionskonzepte, hierarchischer Organisationsstrukturen, zen-

**Abb. 6: Verbreitungsgrad direkter Arbeitnehmerbeteiligung in der Europäischen Gemeinschaft**

Formen der Arbeitnehmerbeteiligung		in vH der Arbeitnehmer
Qualitätszirkel	600 000	0.5
Totales Qualitätsmanagement (TQM)	1 800 000	1.5
Autonome Arbeitsgruppen	400 000	0.3
Finanzielle Partizipation	8 300 000	8.0
Insgesamt	11,1 Millionen	10.3

tralistischer Entscheidungsprozesse und starker Arbeitsteilung bei geringer direkter Arbeitnehmerbeteiligung in Europa ausgehen müssen.

Dennoch sollte man die Bedeutung verschiedener Formen direkter Arbeitnehmerbeteiligung in Europa nicht unterschätzen. Nicht nur die quantitative Verbreitung, sondern auch die Struktur der Unternehmen, die solche Konzepte anwenden, ist von Bedeutung. So weist ANACT z. B. darauf hin, daß sich Qualitätszirkel zunehmend im Kernbezirk des Dienstleistungsbereichs (Banken, Versicherung) etablieren. Anwenderbetriebe repräsentieren die Kerngruppe europäischer Unternehmen. Die meisten dieser Unternehmen sind europäische, japanische oder amerikanische multinationale Konzerne, haben einen hohen technologischen Standard sowie einen hohen Exportanteil mit starker Weltmarkt-orientierung. Das Qualifikationsniveau der Beschäftigten in diesen Unternehmen ist in den meisten Fällen überdurchschnittlich hoch. Durch die Vorreiterrolle dieser Unternehmen wird mittel- und langfristig auch die Erfahrung mit direkter Arbeitnehmerbeteiligung in andere Wirtschaftsbereiche Europas transportiert.

### 6. Managementexpectations

Bei einer Analyse des Verhältnisses von Managementexpectations und den Resultaten direkter Arbeitnehmerbeteiligung sollen im Rahmen dieser Untersuchung ausschließlich die Erfahrungen mit Qualitätszirkeln, TQM und teilautonomen Arbeitsgruppen berücksichtigt werden. Der insgesamt geringe Verbreitungsgrad und die langsame Diffusion dieser Konzepte in Europa deuten darauf hin, daß sich viele Unternehmensvorstände trotz der umfassenden Diskussion über die positiven Effekte dieser Beteiligungsformen weiterhin in einem Dilemma befinden. Einerseits können eine Restrukturierung der Arbeitsorganisation, eine Neuausrichtung des betrieblichen Zielkoordinatensystems und eine ver-

<sup>32)</sup> Alle hier genannten Angaben finden sich im Pepper Report, ebd., S. 200–201.

stärkte direkte Arbeitnehmerbeteiligung möglicherweise zu einer Verbesserung der Rentabilität und langfristig zur entscheidenden Überlebensstrategie auf hoch kompetitiven Weltmärkten beitragen. Andererseits besteht die Befürchtung, daß mit zunehmender Arbeitnehmerbeteiligung die Machtposition und die Kontrollmöglichkeiten des Managements eingeschränkt werden. Auch die Qualität der Entscheidungen und die notwendige Zeit für die Entscheidungsfindung könnte negativ beeinflußt werden. Diese Einstellung ist vor allem dann stark ausgeprägt, wenn antagonistische industrielle Beziehungen und gewerkschaftliche Militanz vom Management durch bürokratische und autoritäre Middlemanagement-Strukturen beantwortet werden, wie dies z. B. in den achtziger Jahren bei Fiat der Fall war<sup>33</sup>).

Dazu kommen andere Schwierigkeiten: Zahlreiche Untersuchungen in verschiedenen europäischen Ländern weisen darauf hin, daß Qualitätszirkel und teilautonome Arbeitsgruppen häufig durch das Mittelmanagement nicht unterstützt werden. Der höhere Grad von Dezentralisierung der Entscheidungsfindungen in beiden Modellen führt tendenziell zu einer flacheren Hierarchiestruktur und damit zu einer Reduktion von Vorarbeiter-, Abteilungsleiter- bzw. Betriebsleiterstellen.

Neuere Untersuchungen aus Großbritannien, den USA und Frankreich weisen ferner darauf hin, daß in Hinsicht auf die Kontinuität von Qualitätszirkeln Probleme bestehen. Die Fehlerrate liegt nach neuesten Untersuchungen in Großbritannien bei 20 Prozent und in den USA bei 50 Prozent. Die Gründe hierfür sind für P. Cressey in systemimmanenten Strukturproblemen von Qualitätszirkeln zu sehen, wie z. B. begrenzte Themenstellung, ausschließlich instrumentelle Orientierung hin auf Managementinteressen, geringe partizipative Orientierung zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen, Kompetenzmangel, fehlendes Training, Abgetrenntheit vom betrieblichen Entlohnungssystem und von betrieblichen Entscheidungsprozessen<sup>34</sup>).

Die Lösung dieser Probleme wird von einigen Autoren in der Anwendung von TQM-Konzepten gesehen. Doch auch hier treten bei der Einführung erhebliche Probleme auf, die unter anderem K. Sissons anführt<sup>35</sup>). Die erfolgreiche Einführung von TQM setzt die volle Unterstützung des Top-Managements voraus. Dies wird jedoch in vielen Fällen erschwert: Die interne Kontrolle vieler multinationaler Konzerne basiert weitgehend auf finanziellen

Kontrollmechanismen. Von daher ist es häufig schwierig, zusätzliche Kontrollinstrumente, die Qualitätsmerkmale und Fragen der strategischen Personalführung umfassen, zu implementieren. Darüber hinaus ist das Gehaltssystem von Managern in der Regel ausschließlich an der Erreichung finanzieller Zielgrößen orientiert. Auch in bezug auf die Ausbildung vieler Manager treten Probleme auf, da ihnen häufig Kenntnisse in strategischer Personalführung sowie in Hinsicht auf TQM-Konzepte und Methoden fehlen. Trotz dieser Vorbehalte sind die Ergebnisse der meisten Fallstudien in diesem Bereich positiv und deuten auf eine Verbesserung von Produktqualität, Produktivität, Rentabilität, Arbeitsmotivation und Arbeitsbedingungen hin. Dennoch, eine Einschätzung der tatsächlichen Lage in Europa auf der Basis dieser Fallstudien ist schwierig, da diese nicht repräsentativ sind und man den Verdacht haben muß, daß meistens nur Betriebe mit positiven Erfahrungen einen offenen Erfahrungsaustausch zulassen.

## 7. Vorbehalte aus Arbeitnehmersicht

Die Reaktionen der Gewerkschaften auf die neuen Unternehmenskonzepte zur direkten Arbeitnehmerbeteiligung in Europa sind sehr unterschiedlich. Auf europäischer Ebene liegt bisher kein Beschluß des Europäischen Gewerkschaftsbundes oder einer seiner Branchenausschüsse zur direkten Arbeitnehmerbeteiligung vor. Innerhalb der einzelnen Mitgliedsländer schwankt die Einschätzung zwischen einer offenen Ablehnung wie z. B. in Frankreich durch die CGT-FO<sup>36</sup>) oder in Großbritannien durch die Transportarbeitergewerkschaft<sup>37</sup>) und einer vorsichtigen Öffnung, wie sie sich z. B. bei der Mehrheit der IG-Metall oder bei schwedischen, dänischen und niederländischen Gewerkschaften findet. In einigen Ländern, wie z. B. in Italien, haben die drei nationalen Gewerkschaften aufgrund ihrer mangelnden betrieblichen Verankerung die realen Voraussetzungen für eine adäquate gewerkschaftliche Reaktion in diesem Politikfeld verloren.

Es lassen sich drei Begründungen für diese gewerkschaftlichen Grundpositionen unterscheiden. Für W. Müller-Jentsch stellen die neuen Managementkonzepte eine der drei zentralen Herausforderungen eines flexiblen Kapitalismus an die Gewerkschaften dar: „Die von einem aufgeklärten und innovativen Management genutzten Konzepte flexibler Organisation und die neuen Beteiligungs- und Personaleinsatzstrategien treten in Konkurrenz zu den historisch erkämpften Institutionen der industriellen Demokratie und gefährden die traditionellen gewerkschaftlichen Vertretungskompetenzen.“<sup>38</sup>) Bei diesen neuen Konzepten geht es dem

<sup>33</sup>) Einen guten Überblick über die Neuorientierung der Unternehmenspolitik von FIAT zur Einführung von TQM findet sich in der *European Industrial Relations Review*, (1991) 1.

<sup>34</sup>) Vgl. P. Cressey, *International Workshop on Worker Involvement in Quality Management. Report on the Proceedings*, Working paper, Dublin 1990.

<sup>35</sup>) Vgl. K. Sissons, *TQM: A Strategic Commitment*, in: *Industrial Participation*, Winter 1990, S. 15–16.

<sup>36</sup>) Vgl. W. Lecher (Anm. 17), S. 163.

<sup>37</sup>) Vgl. die Stellungnahme des TGWV-Vorsitzenden R. Todd, in: *Industrial Participation*, Herbst 1989, S. 24.

<sup>38</sup>) W. Müller-Jentsch, *Zukunft der Gewerkschaften*, Frankfurt-New York 1988, S. 13.

Management um die Aneignung der produktiven und motivationalen Ressourcen der Stammbeschäftigten. In der Tendenz wird die Arbeitskraft „auch als Person unter den Arbeitsprozeß subsumiert“<sup>39)</sup>. Die reelle Subsumtion wird durch die ideologische Unterordnung erweitert.

Eine Gegenposition hierzu wird durch P. Hartz, den Arbeitsdirektor der Dillinger Hütte, vertreten. Seiner Einschätzung nach stellt man „mit zunehmender Tendenz Übereinstimmung zwischen den Grundwerten der Mitbestimmung (d. h. der Montanmitbestimmung, d. Verf.) und fortschrittlichen, besonders erfolgreichen Unternehmensleitbildern fest“<sup>40)</sup>. Gruppenarbeit und beteiligungsorientierte Führungskonzepte sind hiernach einerseits Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige und flexible Produktion und gehen andererseits einher mit einem Abbau und einer Verflachung von Hierarchien, mehr Transparenz und Dezentralisierung von Entscheidungen. Wichtig ist hierbei die volle Einbettung direkter Teilnehmungsformen in das System der Montanmitbestimmung, d. h. repräsentativer Mitbestimmung in Betrieb, Aufsichtsrat und Vorstand.

Eine Zwischenposition wird von M. Helfert eingenommen<sup>41)</sup>. Er schätzt die Position der beiden Seiten zwar als nicht deckungsgleich, aber als grundsätzlich nicht unvereinbar ein. Er identifiziert folglich einen Gestaltungsspielraum für direkte Teilnehmungsformen, der durch Gewerkschaften und Management zum Vorteil beider Seiten genutzt werden kann. Ein solcher „Modernisierungspakt“ gibt einerseits dem Management die Möglichkeit zur Lösung betrieblicher Probleme und kann andererseits durch die betriebliche Interessenvertretung zum Vehikel der Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen genutzt werden. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Betriebsvereinbarung und die betriebliche Praxis zur Einführung von Qualitätszirkeln bei Volkswagen.

#### *Risiken und Chancen*

Eine systematische Übersicht über mögliche Risiken und Chancen aus Arbeitnehmersicht findet sich bei T. Breisig<sup>42)</sup>. Hiernach lassen sich vier Gruppen von *Risiken* unterscheiden: Risiken für die Interessenvertretung; Risiken aufgrund des Charakters des Managementinstruments; Risiken aufgrund gruppenspezifischer Offenheit; Risiken aufgrund der Arbeit der Gruppe neben der traditionellen betrieblichen Hierarchie.

<sup>39)</sup> K. Düll. Gesellschaftliche Modernisierungspolitik durch neue Produktionskonzepte. in: WSI-Mitteilungen. (1985) 2. S. 144.

<sup>40)</sup> P. Hartz. Das Unternehmenskonzept der Zukunft ist die Mitbestimmung. in: Die Mitbestimmung. (1990) 5. S. 347.

<sup>41)</sup> Vgl. M. Helfert. Wertewandel. Arbeit, technischer Fortschritt. Wachstum. Köln 1986.

<sup>42)</sup> T. Breisig (Anm. 17). S. 115f.

Mögliche *Chancen* sind ebenso klar voneinander zu unterscheiden. Diese beziehen sich auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen; die Erhöhung der Arbeitssicherheit; die Befriedigung von Teilnehmungsbedürfnissen; die Schaffung von Kommunikationsfreiräumen; die Abkehr oder Abschwächung tayloristischer Arbeitsorganisation; die Aufweichung starrer bürokratisch-hierarchischer Strukturen; die Veränderung eines autoritären Führungsstils; die Eröffnung verbesserter Qualifikationschancen.

Die Übersicht zeigt, daß eine systematische Einschätzung der tatsächlichen Chancen und Risiken der Anwendung von Kleingruppenkonzepten in Europa aufgrund der aktuellen Kenntnisse äußerst schwierig ist.

#### **8. Verhältnis direkter und repräsentativer Arbeitnehmerbeteiligung**

Einer der zentralen Bereiche der Entwicklung industrieller Beziehungen in Europa ist das Verhältnis zwischen repräsentativer und indirekter Arbeitnehmerbeteiligung. Die häufig zu beobachtende einseitige Befürwortung oder Ablehnung des einen wie des anderen Konzepts ist für die Entwicklung eines effizienten Systems industrieller Beziehungen in Europa wenig hilfreich. Die bisher dargestellten Untersuchungsergebnisse geben einen ungefähren Überblick über die quantitative Verteilung:

- repräsentative Arbeitnehmerbeteiligung: 47 Prozent;
- direkte Arbeitnehmerbeteiligung: 10,3 Prozent;
- direkte Arbeitnehmerbeteiligung ohne finanzielle Partizipation: 2,3 Prozent.

Diese Ergebnisse relativieren zuerst einmal überzogene Ängste auf Seiten der Gewerkschaften in Europa gegenüber der Verbreitung neuer Managementkonzepte direkter Arbeitnehmerbeteiligung. Darüber hinaus sind diese Konzepte eher in Ländern verbreitet, wo die gewerkschaftliche Organisation stark ist, bzw. wo eine starke gesetzliche Absicherung von Arbeitnehmerrechten besteht. Die strukturelle Verteilung neuer direkter Teilnehmungskonzepte zeigt ferner eine stärkere Anwendung in Großbetrieben. Hier sind die Gewerkschaften traditionell stark vertreten, so daß mögliche negative Effekte auf die gewerkschaftliche Vertretungsmacht eingegrenzt werden können. Dies wird auch durch die Work-Research-Unit (London) bestätigt, die in einer neueren Untersuchung für Großbritannien keinen Einfluß von Qualitätszirkeln auf das Muster der bestehenden betrieblichen Arbeitsbeziehungen beobachtet.

Probleme für die Gewerkschaften treten vor allem in Hinsicht auf die Effizienz betrieblicher Mitbestimmung auf. Die dargestellten Ergebnisse zeigen eine geringere Teilnehmungsintensität in strategischen Phasen und Entscheidungsbereichen im Unterneh-

men. Ca. 50 Prozent aller Arbeitnehmervertreter in Europa sind hier nicht beteiligt. Starke Beteiligungsformen wie Verhandlungen und volle Mitbestimmung finden sich nur in ca. zehn Prozent der Betriebe. Darüber hinaus können die starken länderspezifischen Unterschiede in der Praxis betrieblicher Mitbestimmung durch multinationale Konzerne ausgenutzt werden und damit zu einem „Mitbestimmungsdumping“ in den Ländern Nord- und Mitteleuropas führen.

spezifischen Unterschiede in der Praxis betrieblicher Mitbestimmung durch multinationale Konzerne ausgenutzt werden und damit zu einem „Mitbestimmungsdumping“ in den Ländern Nord- und Mitteleuropas führen.

## V. Trends für die neunziger Jahre

Für die Entwicklung der Arbeitnehmerbeteiligung in Europa lassen sich in den neunziger Jahren fünf Trends ausmachen:

### 1. Regelung auf nationaler Ebene

Die gesetzliche Regelung betrieblicher Mitbestimmung hat in den achtziger Jahren mit der Verabschiedung entsprechender Gesetze in Portugal, Griechenland und Spanien erhebliche Fortschritte gemacht. Dieser Trend wird sich möglicherweise auch in den neunziger Jahren in Irland und Großbritannien fortsetzen. In Irland findet momentan eine lebhafte Diskussion zwischen Gewerkschaften (ICTU), Arbeitgebern (FIE) und dem Arbeitsministerium statt, die möglicherweise noch in diesem Jahr zu einer freiwilligen Vereinbarung zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften zur Einführung betrieblicher Mitbestimmung führt. Gewerkschaften und Arbeitsministerium sind darüber hinaus an einer gesetzlichen Regelung stark interessiert. In Großbritannien wächst bei Personalleitern und ihrer Standesorganisation die Bereitschaft, über neue Regelungsformen repräsentativer Arbeitnehmerbeteiligung nachzudenken<sup>43</sup>). Auch die Offenheit britischer Gewerkschaften gegenüber gesetzlichen Regelungen von Arbeitnehmerbeteiligungen ist nach der leidvollen Erfahrung der Thatcher-Ära sichtlich gestiegen.

### 2. Regelung auf EG-Ebene

Dies wird weiterhin schwierig bleiben; kurzfristig sind nur geringe Veränderungen zu erwarten. Wenn Fortschritte auftreten, so werden diese eher aus politischen Veränderungen in den Mitgliedsländern oder aus dem Europaparlament als durch den Einfluß der Sozialpartner auf europäischer Ebene ausgelöst werden. Die organisatorische Schwäche des Europä-

<sup>43</sup>) Vgl. die Stellungnahme von IPA und dem Institut für Personalführung (IPM), die eine gesetzliche Verankerung von Informationsrechten fordern, in: IRS, Employment Trends, Nr. 477, 7. 12. 1990, S. 2–3.

schen Gewerkschaftsbundes macht es kaum möglich, diese Entwicklung auf europäischer Ebene voranzutreiben. Ob der EGB zu einer organisatorischen Reform fähig ist, bleibt abzuwarten.

### 3. Zunehmende Bedeutung direkter Arbeitnehmerbeteiligung

Die ökonomischen, technologischen und sozialen Trends werden in den neunziger Jahren zu einem beschleunigten Ausbau verschiedener Formen direkter Arbeitnehmerbeteiligung führen. Für die Sozialpartner besteht hierbei die Aufgabe, den bestehenden Gestaltungsspielraum zu nutzen und die verschiedenen Formen direkter Arbeitnehmerbeteiligung sinnvoll mit den Strukturen repräsentativer Arbeitnehmerbeteiligung zu verbinden.

### 4. Internationalisierung

Ohne eine Regelung der Arbeitnehmerbeteiligung in multinationalen Konzernen werden die bestehenden Formen repräsentativer Arbeitnehmerbeteiligung in Europa ausgehöhlt<sup>44</sup>). Starke nationale Gewerkschaften wie in Belgien, der Bundesrepublik oder in Skandinavien könnten ihren Handlungsspielraum nutzen und Einfluß auf multinationale Konzerne in ihren Ländern nehmen, um zu entsprechenden Betriebsvereinbarungen zu kommen.

### 5. Neue Themen

Neue Themen werden die traditionelle Agenda industrieller Beziehungen erweitern. In Südeuropa werden in den neunziger Jahren verstärkt Fragen der Qualität des Arbeitslebens und der Gestaltung neuer Technologien zwischen den Sozialpartnern diskutiert werden. Europaweit wird der Umweltschutz und die Gestaltung atypischer Arbeitsverhältnisse von großer Bedeutung für die Sozialpartner werden.

<sup>44</sup>) So auch die Argumentation der EG-Kommission bei der Vorlage der neuen Richtlinie über die Einsetzung Europäischer Betriebsräte in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen, KOM(90), 581 endg. 25. 1. 1991.

# Die neuen Gewerkschaftsbewegungen in Mittel- und Osteuropa und ihre Auswirkungen auf die internationale Gewerkschaftsbewegung

## I. Probleme internationaler Gewerkschaftsorganisationen

Mit der politischen und ökonomischen Umwälzung in Osteuropa vollziehen sich auch tiefgreifende Entwicklungen in den Gewerkschaftsbewegungen dieser Länder<sup>1)</sup>. Um die Auswirkungen auf die internationale Gewerkschaftsbewegung zutreffend einschätzen zu können, erscheint es notwendig, zunächst einen kurzen Überblick über die allgemeinen Tendenzen in der internationalen Gewerkschaftsbewegung seit 1945/49 zu geben<sup>2)</sup>.

Die internationalen Gewerkschaftsorganisationen sind seit dem Zweiten Weltkrieg durch mehrere Entwicklungslinien geprägt, die mehr oder weniger deutlich für alle Organisationen gelten. Als wichtigstes Merkmal ist die politisch-ideologische Spaltung zu nennen, die durch Blockbildung und Kalten Krieg verschärft wurde<sup>3)</sup>, im Zuge der Entspannungspolitik seit den sechziger Jahren sich abschwächte, ohne jedoch bis Ende der achtziger Jahre zu einer Annäherung der Organisationen zu führen.

Die Ideologisierung der internationalen Gewerkschaftsorganisationen und deren Spaltung in drei Richtungen (kommunistischer Weltgewerkschaftsbund [WGB], sozialdemokratisch/sozialistischer Internationaler Bund Freier Gewerkschaften [IBFG] sowie der konfessionell geprägte Internationale Bund Christlicher Gewerkschaften [IBCG], der 1968 mit der Umbenennung in Weltverband der Arbeitnehmer [WVA] seine Öffnung für die Zielsetzung sozialengagierte Gewerkschafts- und Ba-

sisbewegungen zum Ausdruck brachte) beeinflusste nicht unerheblich die globale Ausdehnung der internationalen Gewerkschaftsverbände, die bis zu Beginn der fünfziger Jahre in ihrem Organisationsbereich fast ausnahmslos auf Europa beschränkt waren<sup>4)</sup>. Neben der Verbesserung von Kommunikations- und Transportsystemen, die es erlaubten, insbesondere zu den nordamerikanischen Gewerkschaften beständige Verbindungen herzustellen, gingen von der Reorganisation der Gewerkschaften in Lateinamerika und dem Dekolonisationsprozeß in Afrika und Asien, der von der Bildung eigenständiger Gewerkschaftsbewegungen begleitet war, wesentliche Impulse dazu aus. Begünstigt wurde das Engagement in Ländern der Dritten Welt durch konkurrierende Bestrebungen der richtungsgebundenen Internationalen, Einfluß auf diese häufig labilen und oft mit Unterdrückung, Verfolgung und Einschränkungen der Gewerkschaftsrechte konfrontierten Organisationen zu gewinnen.

Organisatorisch umgesetzt wurde diese Expansion durch die Einrichtung von Regionalorganisationen, entweder als interne Untergliederungen (IBFG, WVA, Internationale Berufssekretariate [IBS]) oder in Form von formal eigenständigen und assoziierten Regionalverbänden (WGB).

Einen Bedeutungszuwachs erfuhren die internationalen Gewerkschaftsorganisationen einerseits durch die Zunahme und Erweiterung internationaler und supranationaler gouvernementaler Organisationen (UN, Internationale Arbeits-Organisation [ILO], OECD, EWG/EG), indem Koordination und Repräsentation der Mitgliedsverbände gegenüber diesen Institutionen ihre Bedeutung steigerten. Andererseits bewirkte der wachsende Einfluß von Multinationalen Konzernen (MNK) eine Ausweitung der Handlungsanforderungen an die internationalen Gewerkschaftsorganisationen. Insbesondere die IBS reagierten auf die Internationalisierung der Produktion und den wachsenden Einfluß der MNK mit der Einrichtung von regionalen und

1) Neben der im folgenden angegebenen Literatur wurden für diesen Beitrag vertrauliche Materialien verschiedener internationaler Gewerkschaftsorganisationen Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB), IBFG, Internationale Union der Lebens- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften (IUL), Internationaler Metallgewerkschaftsbund (IMB), des DGB und seiner Einzelgewerkschaften ausgewertet.

2) Vgl. hierzu auch die entsprechenden Artikel in: S. Mielke (Hrsg.), Internationales Gewerkschaftshandbuch, Opladen 1983.

3) Vgl. ebd., S. 4 ff. und 10 ff.; ferner H. Lademacher / J. C. Hess / H. J. Langeveld / H. Reitsma, Der Weltgewerkschaftsbund im Spannungsfeld des Ost-West-Konflikts. Zur Gründung, Tätigkeit und Spaltung der Gewerkschaftsinternationalen, in: Archiv für Sozialgeschichte, Bd. XVIII, S. 119–215; J. P. Windmüller, American Labor and the International Labor Movement 1940 to 1953, Ithaca–New York 1954.

4) Vgl. S. Koch-Baumgarten / S. Mielke / P. Rütters, Akteure und Handlungsfelder internationaler Gewerkschaftspolitik, in: M. Kittner (Hrsg.), Gewerkschaftsjahrbuch 1987, Köln 1987, S. 542–605.

globalen Koordinationsstrukturen für ihre nationalen Mitgliedsgewerkschaften. Parallel dazu waren die internationalen Gewerkschaftsorganisationen bestrebt, auf UN-Organisationen und EG-Institutionen dahin gehend Einfluß auszuüben, daß reglementierende und verpflichtende Verhaltenskodices für die MNK geschaffen wurden.

Bevor wir der Frage nachgehen, inwieweit die Umwälzungen in den osteuropäischen Staaten Rückwirkungen auf die Grundzüge der internationalen Gewerkschaftsentwicklungen haben, gilt es zunächst, die wesentlichen Aspekte der Veränderungen der Gewerkschaftsbewegungen Osteuropas zu skizzieren.

## II. Zur neueren Entwicklung der Gewerkschaftsbewegungen in Mittel- und Osteuropa

Mit der Überwindung der von kommunistischen Parteien kontrollierten zentralistischen Staatsapparate, der Reduzierung des Macht- und Vertretungsanspruchs der ehemaligen Staatsparteien durch Bürgerrechtsbewegungen und im Entstehen begriffene pluralistische Parteiensysteme einerseits sowie durch die begonnene Liberalisierung der staatskontrollierten Wirtschaftssysteme und deren marktwirtschaftlichen Umbau andererseits haben sich Stellung, Funktion und Aufgaben der Gewerkschaften grundsätzlich geändert. Die Gewerkschaften sind nicht mehr partei- und staatsabhängige Transmissionsriemen, deren wichtigste Funktionen in der Verwaltung und Verteilung von Sozialleistungen sowie in der Erfüllung von Produktionsplänen bestanden, sondern sie sind mit dem Wandel zu marktwirtschaftlichen Strukturen und pluralistischen Parteiensystemen nunmehr mit der Anforderung konfrontiert, als originäre Gewerkschaften Schutz- und Gestaltungsfunktionen im Interesse der Arbeitnehmerschaft zu übernehmen.

Die ökonomischen Ausgangssituationen der Länder machen deutlich, daß es beim Umbau der staatlichen Planwirtschaften zu erheblichen Spannungen kommen wird<sup>6)</sup>. Bis auf die ČSFR haben die übrigen Länder erst nach dem Zweiten Weltkrieg einen

Keine Berücksichtigung finden im folgenden Albanien, weil hier der Erneuerungsprozeß kaum begonnen hat, und Jugoslawien, wo die Reformtendenzen noch völlig unübersichtlich sind. Fest steht lediglich, daß trotz Namensänderung der Bund der autonomen Gewerkschaften Jugoslawiens keinesfalls die Gründung einer demokratischen, freien Gewerkschaftsorganisation darstellt<sup>5)</sup>. Ansätze einer freien Gewerkschaftsbewegung gibt es — parallel zu einer weitgehenden Änderung im politischen System (freie Wahlen, Mehrparteiensystem) — nur in Slowenien und Kroatien sowie ansatzweise im Unabhängigen Gewerkschaftsverband von Kosovo.

enormen Industrialisierungsschub erfahren. Im Vergleich zu westeuropäischen Industriestaaten blieb der Agrarsektor weiterhin bedeutend und ist bis auf Polen zu einem hohen Anteil kollektiviert. Gemeinsam ist allen Ländern die systematische Vernachlässigung dieses Sektors. Geringe Investitionen haben zu einem veralteten Maschinenpark, geringen Lagerungsräumlichkeiten, einem veralteten Transportsystem und einem unzureichenden Verteilungs- und Verkaufsnetz, letztlich zu erheblichen Produktionsrückgängen geführt. Die Industriestrukturen aller Länder sind durch geringe Effizienz und Modernität, technologische Defizite, Überbeschäftigung, Mangel an qualifiziertem Management, geringe Sicherheitsstandards usw. gekennzeichnet. Die Anpassung dieser Industriestrukturen an den Weltmarkt und an marktwirtschaftliche Bedingungen wird ein rasches Anwachsen von Arbeitslosigkeit zur Folge haben. Hinzu kommen unzureichende Verkehrsinfrastrukturen und — bis auf Rumänien — hohe Auslandsverschuldungen mit entsprechenden Konsequenzen für den Modernisierungsprozeß.

Keineswegs optimistisch einzuschätzen sind die Chancen der reformierten und neuen unabhängigen Gewerkschaften, auf den anstehenden Modernisierungsprozeß maßgebenden Einfluß nehmen zu können.

Die Veränderungen in den Gewerkschaftsbewegungen der ehemaligen Ostblockländer zeigen unterschiedliche Verlaufs- und Organisationsmuster. Sie sind in erster Linie davon abhängig, ob eine breite, von der Bevölkerung anerkannte und getragene Oppositionsbewegung bereits vor der Umwälzung bestand, welche Organisationsformen diese bisher angenommen hat und in welchem Maße eine Ablösung der Staatsparteien und eine personelle Veränderung des Regierungsapparates stattfand.

<sup>5)</sup> Vgl. G. Traxler / M. Schneller, Aktuelle Situation der Gewerkschaften in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, unveröffentlichtes Manuskript des Ost- und Mitteleuropäischen Gewerkschaftsinstituts, Wien, September 1990.

<sup>6)</sup> Vgl. zum folgenden Europäisches Gewerkschaftsinstitut (EGI), Wirtschaftsreform in Mittel- und Osteuropa (Info 30), Brüssel 1990; Europäische Gemeinschaft — Wirtschafts- und Sozialausschuß, Informationsbericht der Fachgruppe Außenbeziehungen, Außenhandels- und Entwicklungspolitik zum Thema mittel- und osteuropäische Staaten, Brüssel, August 1990; J. Kosta, Ökonomische Aspekte des Systemwandels in der Tschechoslowakei, in: R. Deppe / H. Dubiel / U. Rödel (Hrsg.), Demokratischer Umbruch in Osteuropa, Frankfurt 1991, S. 301–325.

## Tschechoslowakei

So ist die Entwicklung in der Tschechoslowakei<sup>7)</sup> sehr stark durch die Bürgerrechtskomitees geprägt, mit denen die Streikkomitees verbunden waren, die mit der landesweiten Streikbewegung im November/Dezember 1989 entstanden und denen es gelang, den offiziellen Verband (ROH), seine Infrastruktur und sein Personal zu übernehmen und damit eine Erneuerung von den Betrieben aus zu initiieren. Ein Ergebnis dieses Prozesses ist die Bewahrung einer Einheitsgewerkschaft (ČSKOS), wobei die frühere zentralistische Struktur der ROH jedoch zugunsten eines föderalen Organisationsprinzips umgestaltet wurde. Außerhalb dieser neu strukturierten föderalen Einheitsgewerkschaft ČSKOS besteht als relevante Organisation lediglich der Gewerkschaftsbund für Kunst und Kultur.

Der neue Dachverband ČSKOS verfügt über eine zweifach föderale Struktur. Sie orientiert sich zum einen an der wiederbelebten Nationalitätendifferenz, indem innerhalb der Organisation – parallel zur politischen Ebene – beide Landesteile (Böhmen und Mähren sowie Slowakei) repräsentiert sind (bereits auf dem Gründungskongreß benötigten Beschlüsse die Mehrheit beider getrennt abstimmender Delegiertengruppen).

Die Bedeutung, die der Nationalitätenfrage zukommen kann – sie hat historische Wurzeln, wird durch verschiedene konfessionelle Strukturen und unterschiedliche industrielle Entwicklungen belebt –, markiert auch deutlich die unmittelbar vor dem ČSKOS-Kongreß im März 1990 erfolgte Gründung eines Slowakischen Dachverbandes (NOS), der aber inzwischen in die föderale Struktur der ČSKOS integriert ist, sowie das Bestehen von zahlreichen Branchenverbänden mit nur regionalem Organisationsbereich. Föderativ ist die Struktur des Dachverbandes auch in der Hinsicht, daß nunmehr die Autonomie der Einzelgewerkschaften, die dem Dachverband angeschlossen sind, gewahrt ist.

Obwohl die ČSKOS sich als föderativer Einheitsverband etablieren konnte, dem es zudem gelang, das Vermögen der alten Staatsgewerkschaft zu übernehmen, ist diese Entwicklung von Tendenzen zur Dezentralisierung und Fragmentierung gekennzeichnet.

Der bislang stark konzentrierte Organisationsaufbau (die ROH war in 17 Industrieverbände untergliedert) erfuhr mit der Reorganisation der Gewerkschaften einen Differenzierungsprozeß, aus dem ca. 60 Einzelgewerkschaften entstanden. Teils erfolgte diese Zergliederung durch die Aufspaltung von Organisationen (z. B. Bergbau und Energie),

<sup>7)</sup> Vgl. zum folgenden Europäisches Gewerkschaftsinstitut (EGI), Wirtschaftsreform in Mittel- und Osteuropa (Info 30), Brüssel 1990; Fédération Internationale des Employés et des Techniciens (FIET), Mittel- und Osteuropa: Die revolutionären Entwicklungen von 1989 und die Gewerkschaftsbewegung, Genf 1990; IMB, Metallarbeitnehmer in Osteuropa, Genf 1990.

teils durch die Bildung regionaler Gewerkschaften; letzteres mit der Folge, daß nur wenige Verbände landesübergreifend sind (so die Verbände der Metallarbeiter, Chemiarbeiter, Bauarbeiter). Die Liberalisierung nach dem November 1989 führte aber auch dazu, daß Organisationen für Berufsgruppen geschaffen wurden, die bislang über keine Interessenvertretung verfügten (Polizei, Armee, Landwirtschaft). Dieser Umgestaltungsprozeß erfolgte insgesamt derart tiefgreifend, daß der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) die neue Einheitsgewerkschaft als zweite Gewerkschaft – nach Solidarność – aus den ehemaligen Ostblockländern aufgenommen hat.

## Polen

Ähnlich wie in der ČSFR war auch in Polen<sup>8)</sup> die politische Entwicklung seit 1988 von einer breiten Bürger- und Streikbewegung getragen, die von Solidarność, die bis heute ihre Doppelfunktion als politische Bewegung und Gewerkschaft bewahrt hat, repräsentiert wurde. Die politischen Veränderungen haben auf gewerkschaftlicher Ebene zu konkurrierenden Organisationen geführt: Seit Herbst 1988 konnte die NZZ Solidarność aus der Illegalität heraustreten und wurde im April 1989 offiziell legalisiert; daneben besteht die nach dem 1981 erfolgten Verbot aller Gewerkschaften unter Kontrolle der PVAP seit 1982 neu aufgebaute OPZZ (Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych) als bislang mitgliederstärkster Dachverband (ca. 3–4 Mio. Mitglieder) fort. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von unabhängigen, häufig nur auf Betriebsebene angesiedelten Gewerkschaften ohne Bindung an eine Dachorganisation.

Während die NZZ Solidarność in der kurzen Phase ihres legalen Bestehens 1980/81 über 10 Mio. Anhänger zählte, vertrat sie zum Zeitpunkt ihres zweiten offiziellen Kongresses im April 1990 etwa 2 Mio. Mitglieder (nach anderen Angaben für Ende 1990: ca. 2,7 Mio.). In diesen Zahlen kommt nicht zuletzt der Funktionswandel zum Ausdruck, den der Reformprozeß in Polen Ende der achtziger Jahre für Solidarność bedeutet. War sie Anfang der achtziger Jahre Sammelbecken einer heterogenen Opposition gegen das kommunistische System, so ist sie seit den ersten Gesprächen am Runden Tisch im Februar 1989 zur wichtigsten politischen Kraft des Landes geworden und hat in wachsendem Maße Regierungsverantwortung übernommen. Für Solidarność war damit die Übernahme von ordnungs-

<sup>8)</sup> Vgl. ebd., ferner E. Kristoffersen, Gewerkschaften im Prozeß gesellschaftlichen Wandels – Bericht aus Osteuropa (DGB-Bundesvorstand, Internationale Abteilung), unveröffentlichtes Manuskript, Düsseldorf 1989; ders., Solidarność und Polen – die Entwicklung seit dem „Runden Tisch“, (DGB-Bundesvorstand, Internationale Abteilung), unveröffentlichtes Manuskript, Düsseldorf 1990; ferner M. Tatur, Zur Dialektik der „civil society“ in Polen, in: R. Deppe u. a. (Anm. 6), S. 234–255; H. Fehr, Solidarność und die Bürgerkomitees im neuen politischen Kräfteverhältnis Polens, in: ebd., S. 256–281.

politischen Aufgaben verbunden. Um die Demokratisierung des Landes politisch nicht zu gefährden, billigt Solidarność den mit drastischen Maßnahmen — nicht zuletzt auf Kosten der Arbeitnehmer — eingeleiteten Liberalisierungs- und Modernisierungsprozeß, der auf die Einführung des kapitalistischen Wirtschaftsmodells zielt, und verzichtet bislang auf eine konfliktorische, destabilisierend wirkende Interessenvertretung.

Die mitgliederstärkere OPZZ, die nach dem Verbot aller Gewerkschaften Ende 1981 von den Betrieben her — koordiniert durch einen nationalen Zentralrat — aufgebaut wurde, hat sich seit 1988, ähnlich wie andere ehemalige offizielle staats- und parteinahe Gewerkschaften, reformiert, wenngleich sie 1988 noch die Gründung konkurrierender Gewerkschaften ablehnte. Sie hat ihre Parteibindung abgelegt, vertritt Positionen, die auf eine soziale Marktwirtschaft hinzielen, und sieht eine mögliche politische Vertretung in Zusammenarbeit mit einer sozialdemokratischen Partei. Allerdings erfolgte der Umbruch nicht so radikal, daß auch die Führungsspitze ausgewechselt wurde.

Begünstigt wird die föderativ aufgebaute OPZZ durch ihre sektorale Organisationsstruktur, durch die nach wie vor bestehende Verfügung über erhebliche Vermögenswerte, lukrative Unternehmen und verschiedene Sozialeinrichtungen, aber auch durch die günstige Position, nunmehr als Interessenvertretung ohne Staats- und Regierungsbindung agieren und durch populistische Kritik am gegenwärtigen Reformprogramm Protestpotentiale binden zu können.

## Ungarn

Im Vergleich zu Polen und der ČSFR kennzeichnet die Gewerkschaftsbewegung in Ungarn<sup>9)</sup> ein extremer Pluralismus und eine ausgeprägte Tendenz zur Abkehr von zentralen Strukturen. Die nahezu 1 000 gewerkschaftlichen Organisationen, in der Mehrzahl Betriebs- und Unternehmensgewerkschaften sowie Berufsorganisationen, lassen sich insgesamt jedoch zwei verschiedenen Grundrichtungen — den reformierten ehemaligen offiziellen und den neugegründeten unabhängigen Gewerkschaften — zuordnen, die ihrerseits in mehrere Gruppierungen/Dachorganisationen bzw. Koordinierungs- und Aktionsgemeinschaften gespalten sind. Mitgliedermäßig am bedeutendsten ist der Anfang März 1990<sup>8)</sup> gegründete föderale Magyar Szakszervezetek Országos Stövetség (MSZOSZ), die reformierte Nachfolgeorganisation des alten Zentralrates der ungarischen Gewerkschaften (SZOT), der nach eigenen Angaben 3,5 Mio., nach Auffassung internationaler Gewerkschaftsvertreter

<sup>9)</sup> Vgl. die unter Anm. 7 angegebene Literatur, ferner E. Kristoffersen, Wandel zur Vielfalt (Ungarische Gewerkschaften im Herbst 1990), (DGB-Bundesvorstand, Internationale Abteilung), unveröffentlichtes Manuskript, Düsseldorf 1990; ferner verschiedene unveröffentlichte Materialien des IBFG.

eher weniger als 1,5 Mio. zahlende Mitglieder angehören. Zur Richtung der ehemals offiziellen Gewerkschaften gehören auch die 35 autonomen Gewerkschaften mit ca. 300 000 Mitgliedern (Stand November 1990) und das Kooperations-Forum, das nach eigenen Angaben zusammen mit der Allianz der Gewerkschaften der Intellektuellen etwa 700 000 Mitglieder vertritt.

Diese autonomen Gewerkschaften gehörten vor der Wende überwiegend dem Zentralrat an, traten jedoch dem neuen Bund nicht bei oder verließen ihn nach kurzer Zeit. Zu dieser Gruppe zählen ferner die Gewerkschaften von Angehörigen solcher Berufe, die unter dem kommunistischen Regime gewerkschaftlich nicht organisiert werden konnten (Polizei und Armee). Da programmatisch kaum Unterschiede zu den MSZOSZ-Gewerkschaften festzustellen sind und der früher berechtigte Vorwurf des Zentralismus gegenüber der neuen Dachorganisation sich schwerlich aufrechterhalten läßt, sind die Motive für die Existenz der autonomen Gewerkschaften außerhalb des MSZOSZ in erster Linie wohl im bürokratischen Eigeninteresse der Gewerkschaftsführer dieser Einzelgewerkschaften (z. B. Verteilung der Mitgliederbeiträge), in der Vertretung fachspezifischer Interessen und im Statusdenken ihrer Mitglieder zu suchen. Das gilt zumindest für die Gewerkschaften der Intellektuellen und für diejenigen aus dem Bereich des öffentlichen Dienstes, die sich als Minderheit innerhalb des alten Zentralrates vernachlässigt fühlten.

Diese Selbständigkeitsbestrebungen sind zweifellos auch eine Reaktion auf den Zentralismus des ehemaligen Zentralrates und auf die schleppenden Reformbestrebungen innerhalb des MSZOSZ. Ihm gegenüber stehen die mehr als 100 neugegründeten Einzelgewerkschaften (überwiegend Betriebs- und Unternehmensgewerkschaften, aber auch einige Branchenorganisationen), die sich in der im Dezember 1988 gegründeten Demokratischen Liga der unabhängigen Gewerkschaften zusammengeschlossen haben und ca. 130 000 Mitglieder vertreten.

Neben den neuen unabhängigen Gewerkschaften kommt der Arbeitersolidarität, über die keine verlässlichen Angaben vorliegen, eine geringere, den etwa 1 500 Arbeiterräten, die sich in der Tradition der Arbeiterräte des Volksaufstandes von 1956 sehen, eine wichtige Rolle zu. Da die SZOT-Gewerkschaften sich in den Augen zahlreicher Arbeitnehmer diskreditiert hatten und für das Versagen des kommunistischen Wirtschafts- und Herrschaftssystems mitverantwortlich gemacht wurden, übernahmen in zahlreichen Betrieben die Arbeiterräte Aufgaben und Funktionen der Gewerkschaften, obwohl sie häufig wegen der Diskreditierung der gewerkschaftlichen Politik die Bezeichnung „Gewerkschaft“ ablehnen.

Die wachsenden Interessengegensätze zwischen der Regierung Antall und den Arbeiterräten — z. B. Arbeitslosigkeit und starker Preisanstieg als Folge

des Übergangs zu marktwirtschaftlichen Strukturen — haben das zunächst enge Verhältnis der Arbeiterräte zum Demokratischen Forum (DF), der Partei des ungarischen Ministerpräsidenten, inzwischen kräftig abgekühlt. Obwohl auch heute noch maßgebende Vertreter der Arbeiterräte Funktionen im DF innehaben, mehren sich in ihren Reihen die Stimmen, die eine enge Anlehnung der Arbeiterräte an diese und andere Parteien ablehnen. Ob die im Sommer 1990 erfolgte Bildung einer nationalen Föderation der Arbeiterräte, an der sich lediglich ein gutes Drittel von ihnen beteiligte, zur Gründung einer weiteren gewerkschaftlichen Dachorganisation führen wird, oder ob die Arbeiterräte sich weiterhin vorrangig als betriebliche Interessenvertretung ihrer Mitglieder verstehen und sich in Zukunft stärker als Betriebsräte (in enger Zusammenarbeit mit den unabhängigen Gewerkschaften der Liga) profilieren werden, läßt sich gegenwärtig noch nicht feststellen.

In Rumänien und Bulgarien, wo keine breite Oppositionsbewegung vor dem Umsturz vorhanden war, entstanden während der Umwälzung oppositionelle Gewerkschaften, die zur wichtigsten Kraft einer allerdings noch schwachen und zersplitterten politischen Opposition wurden.

## Bulgarien

In Bulgarien<sup>10)</sup> entstand aus einer kleinen Bürgerrechtsbewegung die gewerkschaftliche Dachorganisation Podkrepa. Sie verfügt über einen demokratischen Organisationsaufbau und ist bemüht, regionale Strukturen zu bilden und unabhängige Branchengewerkschaften als Mitgliedsverbände zu gewinnen. Sie fungiert als Dachverband von etwa 20 Einzelgewerkschaften (überwiegend Berufsverbände). Anfangs lag der Schwerpunkt bei Organisationen, die Angestelltengruppen (u. a. Wissenschaftler, Beschäftigte des Gesundheitswesens, Lehrer, Techniker, Postbeschäftigte) vertraten; inzwischen organisiert sie u. a. auch Berg-, Metall- und Chemiarbeiter. Es handelt sich allerdings durchweg um Gewerkschaften mit nur wenigen tausend Mitgliedern, die eine Minderheit gegenüber den Industrieverbänden der reformierten Konföderation der Unabhängigen Gewerkschaften Bulgariens (KUGB) vertreten. Dennoch genießt Podkrepa eine über die Mitgliederzahl hinausreichende Anerkennung ihrer politischen Ziele aufgrund ihrer Opposition gegen die offiziellen Gewerkschaften und gegen die Regierung vor dem November 1989, aufgrund ihrer Beteiligung an der Streikbewegung

nach dem November 1989 und aufgrund von Erfolgen bei Tarifverhandlungen. Schließlich trägt dazu auch bei, daß es ihr gelang, die Regierung zu einem Dialog mit der Opposition (Runder Tisch) zu zwingen.

Ihr steht die aus dem alten Zentralrat der Bulgarischen Gewerkschaften hervorgegangene (Februar 1990) Konföderation der Unabhängigen Gewerkschaften Bulgariens (KUGB) gegenüber; im Unterschied zum alten Zentralverband ist die neue Organisation ein föderal strukturierter Dachverband mit 52 Mitgliedsgewerkschaften, der nach eigenen Angaben 3,6 Mio. Mitglieder (nach anderen, realistischeren Schätzungen ca. 1,8 Mio.) vertritt.

Organisatorische Umgestaltung und programmatische Erneuerung der neuen Konföderation wurden zunächst von der Podkrepa und verschiedenen internationalen Gewerkschaftsorganisationen eher als Kosmetik abgetan, wozu zweifellos die enge Zusammenarbeit von altem Management und bisherigen Gewerkschaftsvertretern auf Betriebsebene beitrug, ferner zahlreiche gegen die Podkrepa gerichtete Streikbrecheraktivitäten und die Tatsache, daß zumindest einige Mitgliedsorganisationen der neuen Konföderation auf Betriebsebene ihre Gewerkschaftsaktivisten aus den inzwischen aufgelösten kommunistischen Betriebszellen rekrutierten. Hinzu kam, daß selbst nach Aussage der stellvertretenden Vorsitzenden der neuen Konföderation (Damianova) die Demokratisierung der Strukturen und des Willensbildungsprozesses keineswegs als abgeschlossen gelten kann.

Nach der Absichtserklärung der neuen Konföderation (April 1990), aus dem WGB auszutreten, und seiner Bereitschaft, den Mitgliedern der Podkrepa Zugang zu den vom ihm verwalteten Ferienzentren zu gewähren, gibt es sowohl auf Branchenebene als auch auf Bundesebene (z. B. bei Verhandlungen am Runden Tisch und in verschiedenen Regierungsinstitutionen) zahlreiche Kontakte zwischen Podkrepa und der Konföderation der Unabhängigen Gewerkschaften Bulgariens. Die gegen die Regierung und das Parlament gerichteten Streikaktivitäten des Bundes (Juli 1990), die Unterstützung des von der Podkrepa gegen die Regierung initiierten Generalstreiks durch zahlreiche Gewerkschaftsmitglieder der Konföderation (November 1990) und deren Unterschriftensammlung (ca. 500 000) sowie Petition, die die Auflösung des von der Bulgarisch-Sozialistischen Partei (BSP, ehemalige kommunistische Partei) dominierten Parlaments fordern, lassen erkennen, daß sich die Konföderation zweifellos von ihrer früheren Funktion als Massenorganisation und Transmissionsriemen<sup>11)</sup> für die Interessen und Politik der kommunistischen Partei emanzipiert hat.

<sup>10)</sup> Vgl. die unter Anm. 7 angegebene Literatur; ferner G. Traxler/M. Schneller (Anm. 5); WCL/WVA, The Trade Union Movement in Europe, unveröffentlichtes Manuskript, Brüssel 1990; International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), Briefing on Central and Eastern Europe, No. 1 ff., 1989/1990; H. J. Hoppe, Bulgarien im Umbruch, Zur Entwicklung von November 1989 bis August 1990, in: Osteuropa, 40 (1990) 12, S. A 691—A 721.

<sup>11)</sup> Vgl. B. Tönnies, Bulgarien, in: S. Mielke (Anm. 2), S. 285—291.

## Rumänien

Mit der im Dezember 1989 gegründeten Fratia („Bruderschaft“) entstand in Rumänien<sup>12)</sup> ein unabhängiger, föderal strukturierter Gewerkschaftsbund, der innerhalb eines Jahres von wenigen tausend auf etwa 1 Mio. Mitglieder angewachsen ist. Fratia, die ohne Rückgriff auf die Infrastruktur des alten Dachverbandes mit einer selbstbestimmten Struktur und gewählten Gremien (Vorstand und Nationalrat) aufgebaut wurde – ein Kongreß wurde bis Ende 1990 nicht abgehalten, um offen für den Beitritt weiterer Gewerkschaften zu sein –, stützt sich vor allem auf neugegründete Betriebsgewerkschaften und Berufsverbände (Industrieverbandsstrukturen sind durch die bisherige Staatsgewerkschaft weitgehend diskreditiert). Zu deren wichtigsten Verbänden zählt die inzwischen von der Internationalen Transportarbeiter-Föderation (ITF) aufgenommene Berufsfahrgewerkschaft (SSR) mit landesweit inzwischen ca. 80 000 bis 100 000 Mitgliedern, deren Vorsitzender, Miron Mitrea, auch Vorsitzender der Fratia ist. Neben den Transportgewerkschaften gehören der Fratia Gewerkschaften in der Bauwirtschaft, im Dienstleistungssektor und Gesundheitswesen, in der industriellen Fertigung, in Forschung und Wissenschaft an.

Ein zentrales organisatorisches Problem des Verbandes ist bislang der nur langsam entwickelte regionale Aufbau, wengleich Fratia Gewerkschaften aus allen Landesteilen zu ihren Mitgliedern zählt. Obwohl Fratia mit verschiedenen Gewerkschaften zusammenarbeitet und die Bildung von Branchen- und Berufsföderationen unterstützt, bestehen bei verschiedenen Verbänden Vorbehalte gegenüber einem Beitritt – teils aufgrund der damit verbundenen Beitragsleistungen, teils aufgrund von Vorbehalten gegenüber der politischen Rolle, die Fratia eingenommen, teils aufgrund der verbreiteten Skepsis gegenüber zentralisierten Strukturen.

Parallel dazu benannte sich der ehemalige offizielle Gewerkschaftsbund noch Ende 1989 in Nationaler Bund Freier Gewerkschaften (CNSLR) um. Der CNSLR hatte anfangs die Unterstützung der Front der Nationalen Rettung (FNR). Offen ist bislang, wie weit ein eingeleiteter Erneuerungsprozeß durchgesetzt wurde. Zwar wählte der Kongreß im Juni 1990 Victor Ciorbea – Vorsitzender der neuen Lehrgewerkschaft, die kurz vorher provisorisch vom Internationalen Verband Freier Lehrgewerkschaften (IVFL, der dem IBFG assoziiert ist) aufgenommen wurde – zum Vorsitzenden. Zumindest auf lokaler und regionaler Ebene scheint es kaum zu personellen Veränderungen gekommen zu sein. Klare Aussagen über den Mitgliederstand (Angaben schwanken zwischen 1,8 Mio. und

<sup>12)</sup> Vgl. die unter Anm. 7 angegebene Literatur; ICFTU, Briefing on Central and Eastern Europe, No. 1ff., 1989/1990; ferner verschiedene unveröffentlichte Materialien des IBFG und der IUL.

3,5 Mio.) lassen sich derzeit nicht machen. Erkennbar ist jedoch, daß es noch eine starke Bindewirkung des CNSLR gibt, zumal er die Sozialfonds verwaltet, über Ferieneinrichtungen verfügt und auf verschiedenen Ebenen, wo es bislang zu keiner Veränderung in der Administration gekommen ist, mit Verwaltungsstellen kooperiert.

Darüber hinaus bestehen noch fünf weitere nationale Organisationen, die jedoch bis Ende 1990 keine offizielle Registrierung erlangten; ihre Gründung resultiert nicht zuletzt aus dem Bemühen, Einfluß auf die Verteilung des Vermögens der ehemaligen Staatsgewerkschaft zu gewinnen. Als bedeutendster dieser Verbände ist das im Mai 1990 gebildete Cartel Alpha, ein Zusammenschluß von gewerkschaftlichen Föderationen im Bereich der Schwerindustrie, zu nennen. Dem Cartel, dem nach eigenen Angaben ca. 1,3 Mio. Mitglieder angeschlossen sind, gehört auch die durch das brutale Auftreten von Bergarbeitern in Bukarest Mitte Juni 1990 diskreditierte Bergarbeitergewerkschaft an. Daneben bestehen sowohl verschiedene regionale Gewerkschaftszusammenschlüsse als auch eine Vielzahl von Betriebs-, Unternehmens- und Berufsgewerkschaften, die sich keiner Dachorganisation angeschlossen haben.

## Sowjetunion

Im Vergleich zu den bisher genannten Ländern sind die Veränderungen in der Gewerkschaftsbewegung der Sowjetunion<sup>13)</sup> weniger tiefgreifend. Auf seinem letzten Kongreß vom 22. bis 28. Oktober 1990 hat sich der Zentralrat der sowjetischen Gewerkschaften – der bis in die letzten Monate seiner Existenz eher zu den konservativen Kräften im Lande zu zählen war und bis zuletzt wenig Bereitschaft erkennen ließ, sich aus seiner Abhängigkeit von der KPdSU zu lösen und im Interesse der sowjetischen Arbeitnehmerschaft ein neues Funktionsverständnis zu vertreten – aufgelöst und sich als Allgemeiner Gewerkschaftsbund der Sowjetunion neu konstituiert (die Mitgliederangaben schwanken zwischen 100 Mio. und 140 Mio. Organisierten). Laut Satzung ist diese neue Dachorganisation im Unterschied zum ehemaligen Zentralrat ein föderalistisch strukturierter Bund autonomer Branchengewerkschaften und der gewerkschaftlichen Dachorganisationen der einzelnen Sowjetrepubliken. Einschränkend bleibt festzuhalten, daß die Gewerkschaftsbünde von Estland, Lettland, Litauen und Georgien keine Delegierten zum Gründungskongreß

<sup>13)</sup> Vgl. E. Kristoffersen, Gewerkschaften im Prozeß gesellschaftlichen Wandels – Bericht aus Osteuropa (DGB-Bundsvorstand, Internationale Abteilung), unveröffentlichtes Manuskript, Düsseldorf 1989; U. Krüger, Die „Auferstehung der sowjetischen Arbeiterbewegung“. Neue Gewerkschaften und gewerkschaftsähnliche Organisationen in der UdSSR, in: Osteuropa, 40 (1990) 9, S. 819–832; R. Ahlberg, Legitimationskrise der kommunistischen Herrschaft, in: Osteuropa, 40 (1990) 6, S. 517–534; ferner verschiedene unveröffentlichte Materialien des IBFG.

entsandten und sich der neuen Dachorganisation nicht angeschlossen haben.

Auch die im Juni 1990 gegründete Föderation der Unabhängigen Gewerkschaften Rußlands<sup>14)</sup>, die innerhalb des Zentralrats bzw. des im Oktober 1990 gegründeten Gewerkschaftsbundes „keine grundlegende Alternative“<sup>15)</sup> darstellt, ist eher zu den beharrenden Kräften zu zählen. Möglicherweise ist dies auch der Grund dafür, daß sich nur ein Teil der russischen Gewerkschaften mit 50 Mio. der insgesamt 70 Mio. Organisierten der neuen Dachorganisation Rußlands angeschlossen hat. Die Chancen für weitergehende Änderungen der offiziellen Gewerkschaften sind zweifellos in den nach Unabhängigkeit strebenden Republiken am größten.

Neben diesen mitgliederstarken alten Organisationen gibt es eine große Anzahl neugegründeter unabhängiger Gewerkschaften, die noch vergleichsweise wenig Mitglieder organisieren. Eine größere Bedeutung kommt der Bergarbeitergewerkschaft zu. Im Oktober 1990 beschloß der 2. Unabhängige Bergarbeiterkongreß, die erste überregionale unabhängige Gewerkschaft der Bergarbeiter außerhalb des Allgemeinen Gewerkschaftsbundes aufzubauen und für das Frühjahr 1991 einen Gründungskongreß einzuberufen. Die 1989 gebildeten zahlreichen Streikkomitees als Keimzelle neuer Arbeitnehmerorganisationen und die Politik des Verbandes der Werktätigen des Kusbass<sup>16)</sup> haben zweifellos mit dazu beigetragen, diese Entwicklung vorzubereiten. Da einige der Führer der neuen Bergarbeitergewerkschaft zu den Gründungsmitgliedern des Anfang Mai 1990 in Novokusnezsk gegründeten unabhängigen Gewerkschaftsbundes gehörten, könnte bei einem Zusammengehen beider Organisationen, die in gleicher Weise in kritischer Distanz zur Regierung und zur KPdSU stehen, hier der Nukleus für eine starke unabhängige Gewerkschaftsorganisation in der Sowjetunion liegen.

Das gleiche erwarten andere Beobachter der sowjetischen Gewerkschaftsentwicklung eher von den Sozialistischen Gewerkschaften, SOZPROF genannt — eine Organisation, die sich innerhalb kurzer Zeit von einer lokalen Moskauer Gewerkschaftsinitiative mit wenigen tausend Mitgliedern zu einer landesweiten Organisation entwickelte, die im November 1990 bereits 250 000 Mitglieder hatte. Da in dieser Organisation sowohl Gruppen vertreten sind, die an einer „sozialistischen Perspektive“ diesseits des abgewirtschafteten sowjetischen Modells und jenseits der . . . so populären Sozialdemokratie“ festhalten<sup>17)</sup>, als auch Verfechter einer Kooperativengewerkschaft, und diese Organisation ferner auch für kleine Privatunternehmer offenstehen soll und sie zudem verdächtigt wird, von seiten der offiziellen Gewerkschaften instrumentalisiert zu werden, ist es eher unwahrscheinlich, daß sich die SOZPROF zur Keimzelle einer starken Konkurrenzorganisation gegenüber dem Allgemeinen Gewerkschaftsbund zu entwickeln vermag.

Da die zahlreichen, insgesamt noch vergleichsweise schwachen unabhängigen Gewerkschaftsorganisationen einerseits vielfältigen Benachteiligungen seitens des Managements der Betriebe, der KPdSU und der Verwaltung unterliegen — dieses bestätigte auch die 2. Internationale Menschenrechtskonferenz in Leningrad vom September 1990 —, andererseits den zahlreichen lokalen unabhängigen Arbeiterklubs, Streikkomitees und demokratischen Gewerkschaftsorganisationen bis heute die Kommunikationsstrukturen, der Apparat, die Finanzen und sonstigen Mittel für ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen fehlen, erscheint die Stellung des Allgemeinen Gewerkschaftsbundes mit seinen 100 Mio. bis 140 Mio. Mitgliedern bisher wenig gefährdet, zumal er nicht nur vom Zentralrat das ungeteilte Vermögen übernehmen konnte, sondern auch seine Stellung als Verwalter der riesigen Sozialfonds (ca. 50 Mrd. Rubel pro Jahr) bisher zu verteidigen vermochte.

### III. Allgemeine Tendenzen der Gewerkschaftsentwicklung

Mit Ausnahme der ČSFR ist in allen Ländern eine pluralistische Gewerkschaftsstruktur mit konkurrierenden Verbänden entstanden. Kennzeichnend für die neuen Organisationen ist ferner eine ausgeprägte föderalistische, dezentrale Struktur. Darüber hinaus wurde die Konzentration der alten Gewerkschaften auf wenige Industrieverbände abgelöst durch deren Aufsplitterung, so daß eine Viel-

zahl von Gewerkschaften entstand, die unterschiedlichen Organisationsprinzipien folgen; u. a. zeigt sich in den meisten Ländern eine Wiederbelebung von Berufsverbänden sowie Unternehmens- und Betriebsgewerkschaften neben Branchenverbänden. Verbunden mit dieser Entwicklung ist eine Kompetenzerweiterung der unteren Organisationsebenen der Gewerkschaften, die sich u. a. auch bei der Finanzausstattung von Betriebs- und Unternehmenseinheiten der Einzelgewerkschaften zeigt, bei denen nicht selten mehr als die Hälfte der Mitgliedsbeiträge verbleibt. Diese Dezentralisierung resultiert vor allem aus dem Mißtrauen der Gewerkschaftsmitglieder gegen den Zentralismus der ehemaligen offiziellen Gewerkschaften sowie

<sup>14)</sup> Vgl. Tagesspiegel vom 3. Juni 1990, S. 12. Rußlands Gewerkschaften waren bis Juni 1990 im Unterschied zu den Gewerkschaften der übrigen 14 Sowjetrepubliken dem Zentralrat direkt unterstellt.

<sup>15)</sup> G. Traxler / M. Schneller (Anm. 5), S. 2.

<sup>16)</sup> Vgl. U. Krüger (Anm. 13), S. 824 ff.

<sup>17)</sup> Zitiert nach ebd., S. 827.

aus Zweifeln an deren Reformfähigkeit, aber auch aus einem berufsbezogenen Statusdenken und aus einem generellen Vorbehalt gegenüber dem politischen Engagement der neugegründeten Gewerkschaften.

Ein neues Organisationsmuster ist zudem mit dem wiedererwachenden Nationalismus in verschiedenen Ländern entstanden, so daß die Zugehörigkeit zu Nationalitätengruppen (in der ČSFR bislang eher differenzierend, in Rumänien, der Sowjetunion, Jugoslawien separierend) zur Grundlage von Gewerkschaftsbildungen wird.

Der Unterschied zwischen den neuen und alten Organisationen ist weniger ideologisch geprägt, vielmehr durch die Nähe oder Ferne zum ehemaligen Staatsapparat und durch die Verfügung oder Nichtverfügung über das Gewerkschaftsvermögen der ehemaligen Staatsgewerkschaften bestimmt. Generell gilt für alle ehemals offiziellen – inzwischen reformierten – Gewerkschaften, daß die Verfügung über Sozialeinrichtungen und das angesammelte Gewerkschaftsvermögen ein wichtiger Grund für ihre hohen Mitgliederzahlen ist. Der weitgehende Ideologieverzicht der Gewerkschaften zeigt sich auch im Fehlen christlicher Gewerkschaftsgründungen.

Demgegenüber gibt es ein überall zu findendes Bekenntnis zur Einführung der Marktwirtschaft, die durch soziale Komponenten (Vorbilder sind das schwedische oder das österreichische Modell sowie die soziale Marktwirtschaft der Bundesrepublik) abgesichert sein soll, während sozialistische Zielsetzungen oder nur Modelle einer wirtschaftlichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer selten zum programmatischen Repertoire der neuen wie der reformierten Gewerkschaften zählen (Ausnahmen sind z. B. die SOZPROF in der UdSSR und die Arbeiterräte in Ungarn); diese sind durch den auf allen Ebenen gescheiterten Realsozialismus grundlegend diskreditiert. Auch die westeuropäischen Gewerkschaften und die internationalen Gewerkschaftsorganisationen, die intensive Kontakte zu den Gewerkschaftsbewegungen in Mittel- und Osteuropa aufgebaut haben, waren bisher nicht in der Lage, dieses konzeptionelle Defizit mit alternativen Zielsetzungen zu der von den neuen Parteien und Regierungen überwiegend angestrebten neoliberalen Wirtschaftspolitik zu füllen.

Während die reformierten alten wie die neuen Gewerkschaften wenig an eigenen Programmen für die Gestaltung des Umbaus der Staatswirtschaften zu Marktwirtschaften anzubieten oder konkret zu fordern wissen, sehen sie sich mit der Ablösung der alten politischen Machtapparate durch neue, aus den Oppositionsbewegungen heraus entstandene politische Kräfte zu einem Funktionswandel gedrängt.

Um die mit dem ökonomischen Umbau verbundenen sozialen Konflikte zu begrenzen, sind sie gehalten, sich von der Rolle der politischen Opposition

zu trennen, sich auf einen Modernisierungspakt einzulassen und als Ordnungsfaktor zu agieren. (Nicht nur Solidarność hat seit der Bildung der Regierung Mazowiecki durch lohnpolitische Zurückhaltung die neoliberale Wirtschaftspolitik Balcerowicz' mitgetragen, auch Podkrepa in Bulgarien hat im Januar 1991 mit der neugebildeten Regierung D. Popow ein siebenmonatiges Streikmoratorium vereinbart, zu dem auch Fratia in Rumänien gegenüber der Regierung P. Roman bereit war, um unabwendbare wirtschaftspolitische Maßnahmen durchzusetzen). Es sind demgegenüber eher die reformierten Gewerkschaften, z. B. die polnische OPZZ, die eine populistische Interessenvertretungspolitik betreiben und die sozialen Konflikte infolge erheblicher Kaufkraftverluste und anwachsender Arbeitslosigkeit zur eigenen Profilierung nutzen.

In Bulgarien und Rumänien, wo der politische Demokratisierungsprozeß noch nicht so weit fortgeschritten ist, daß die alten Partei- und Verwaltungsstrukturen durch ein pluralistisches Parteiensystem und ein kontrollfähiges Parlament abgelöst wurden, sind die neuen Gewerkschaften (Podkrepa, Fratia) noch immer die wichtigsten Kräfte der Oppositionsbewegung; dies gilt bei ähnlichen Voraussetzungen jedoch nicht für die neugegründeten sowjetischen Gewerkschaften. Angesichts der bestehenden sozialen Spannungen verfügen die Gewerkschaften zudem über ein hohes Konfliktpotential, wie z. B. die Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften in Ungarn (Benzinpreiskonflikt/Taxistreik) zeigte, wo sich inzwischen ein funktionierendes Mehrparteiensystem herausgebildet hat.

Dennoch sind die Möglichkeiten der Gewerkschaften, auf politische Entscheidungsprozesse Einfluß zu nehmen, aus verschiedenen Gründen begrenzt. Abgesehen von fehlenden konzeptionellen Vorstellungen und einer häufig nur sozial defensiven, reaktiven Interessenwahrnehmung verfügen sie in den neugewählten Parlamenten kaum über etablierte Beziehungen zu Parteien oder Parlamentsgruppen, über die eine kontinuierliche Einflußnahme auf den Gesetzgebungsprozeß möglich wäre. Für die meisten Verbände sind die Beziehungen zur Regierung unklar, schwankend und nicht durch einen kontinuierlichen Informationsaustausch gestaltet. Und zwar deshalb, weil die Gewerkschaften selbst häufig noch nicht über zentrale Entscheidungsgremien verfügen und noch nicht hinreichend in der Lage sind, ihre Positionen öffentlichkeitswirksam gegenüber Parlament, Parteien und Regierungen zu vertreten und weil es an Erfahrungen über die Einbeziehung von Interessengruppen in den politischen Entscheidungsprozeß mangelt.

Diese strukturellen Schwierigkeiten für eine erfolgreiche Politik der Gewerkschaften, die eine maßgebende Mitgestaltung des ökonomischen und sozialen Umbaus trotz ihrer (z. T. erst beginnenden) Einbindung in einen Modernisierungspakt hem-

men, werden ergänzt durch vielfältige Probleme und Erfahrungsdefizite in den Aufgabenbereichen, die durch den Funktionswandel der Gewerkschaften nunmehr zu zentralen Handlungsfeldern geworden sind. Das heißt z. B., daß es den Gewerkschaften an tarifpolitischen Erfahrungen fehlt, daß sie kaum über Experten für Sozialpolitik und Fragen des Arbeitsschutzes usw. verfügen. Hinzu kommt häufig ein grundlegender Mangel an praktischer Organisationserfahrung. Ergänzt werden diese Probleme einerseits durch das Fehlen von Gegnerorganisationen, d. h. unabhängiger Arbeitgeberverbände, andererseits durch Erwartungen der Mitglieder an die Gewerkschaften, die von den sozialpolitischen Verteilungsfunktionen der Staatsgewerkschaften bestimmt sind und von den neuen Organisationen nicht mehr erfüllt werden können.

Zusammenfassend kann die Situation und die Perspektive der neuen wie der reformierten Gewerkschaften folgendermaßen charakterisiert werden:

— Sie sind, sobald die alten Machteliten den politischen Entscheidungsprozeß nicht mehr dominieren, veranlaßt, sich auf einen Modernisierungspakt einzulassen, ohne ihre relative Stärke, die auf ihrem

Mobilisierungspotential angesichts sich verschärfender sozialer Spannungen beruht, für eine maßgebende Einflußnahme auf den Umgestaltungsprozeß nutzen zu können (abgesehen von der Sicherung gewerkschaftlicher Standardrechte).

— Mit der Stabilisierung eines pluralistischen Parteiensystems und eines demokratischen parlamentarischen Systems werden sie zunehmend an Gestaltungschancen einbüßen, weil — wie es sich bereits in der CSFR und in Ungarn gezeigt hat und wie es sich in Polen andeutet — auf parlamentarischer Ebene eine konservativ-liberale Mehrheit entstehen wird als Folge der Diskreditierung der „Linken“ durch das gescheiterte realsozialistische Experiment, so daß den Gewerkschaften für den politischen Entscheidungsprozeß kein „natürlicher“ Bündnispartner zur Verfügung steht.

— Parallel dazu werden die Organisationen vermutlich einen erheblichen Mitgliederverlust erfahren, und zwar aufgrund ihrer Beteiligung am Modernisierungspakt, aufgrund der geringen ökonomischen Verteilungsspielräume in den nächsten Jahren, schließlich aufgrund eines schnell Raum greifenden individualistischen Orientierungsmusters.

## IV. Auswirkungen des Wandels in Mittel- und Osteuropa auf die internationalen Gewerkschaftsstrukturen

### 1. Weltgewerkschaftsbund (WGB)

Durch die Umwälzungen und Reformen in Mittel- und Osteuropa, die zum Entstehen von neuen und reformierten Gewerkschaften geführt haben, sind auch die internationalen Gewerkschaftsstrukturen in Bewegung geraten. Bislang schien zumindest auf internationaler Ebene die Richtungsabgrenzung unüberwindlich, wie sie mit der Spaltung des Weltgewerkschaftsbundes (WGB), der Gründung des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) und der Wiederbelebung des Internationalen Bundes Christlicher Gewerkschaften (IBCG, 1968 in WVA umbenannt) Ende der vierziger Jahre entstand. Vor allem durch den Rückzug der meisten Gewerkschaftsbünde Ost- und Mitteleuropas aus dem WGB und der meisten Industrieverbände dieser Gewerkschaften aus den elf Internationalen Vereinigungen der Gewerkschaften (IVG), den Branchenorganisationen des WGB, ist die kommunistische Gewerkschaftsinternationale in eine tiefe Krise geraten, die den Bestand der Organisation gefährdet. Auf seinem Weltkongreß, der vom 13. — 20. November 1990 in Moskau stattfand, konnte der WGB nur noch die polnische OPZZ und den Sowjetischen Gewerkschaftsbund zu seinen Mitgliedern aus Mittel- und Osteuropa zählen, während die reformierten Organisationen aus der CSFR, aus Bulgarien, Ungarn und Rumänien die Bindung bereits gelöst hatten.

Obwohl der WGB mit diesem Mitgliederexodus einen erheblichen Teil seines Beitragsaufkommens und wichtige Infrastruktureinrichtungen (Prager Hauptsitz, verschiedene Büros der IVG, Schulungseinrichtungen) einbüßte, sah der Kongreß den Bestand des WGB noch nicht grundsätzlich in Frage gestellt, wenngleich seine zukünftige Entwicklung noch unklar blieb. Am Bestand des WGB in seiner bisherigen Ausrichtung als „antikapitalistische und antiimperialistische Klassenorganisation“ halten insbesondere die französische Confédération Générale du Travail (CGT), Gewerkschaften aus Kuba und Vietnam sowie aus arabischen Staaten und aus Indien fest, die ohne den WGB nicht über ein internationales Koordinationsforum verfügen würden und für die gegenwärtig keine Chance besteht, sich dem IBFG anzuschließen. Eine ähnliche Position nimmt eine Vielzahl häufig kleiner Organisationen in Afrika, Asien und Lateinamerika ein, die von Unterstützungsleistungen des WGB abhängig sind.

Der sowjetische Gewerkschaftsbund, der mit Alexander Dzarikov den neuen Generalsekretär stellt, hält ebenfalls am Bestand des WGB fest, tritt jedoch für eine Struktur- und Funktionsreform ein, die einerseits den WGB als Koordinationszentrum und Forum für internationale Dialoge erhält, andererseits durch programmatische Veränderungen eine Annäherung an den IBFG und westliche Gewerkschaften gestattet. Keineswegs unwahrschein-

lich ist, daß der WGB dem sowjetischen Gewerkschaftsbund als Verhandlungsinstrument dienen soll, wenn mittelfristig eine einheitliche Gewerkschaftsinternationale angestrebt wird oder gar Verhandlungen über einen Beitritt zum IBFG angeboten werden.

Dramatischer als beim WGB selbst verläuft anscheinend die Desorientierung bei seinen Branchenorganisationen, den Internationalen Vereinigungen der Gewerkschaften (IVG), die nach den Kongreßbeschlüssen nunmehr am zukünftigen Hauptsitz des WGB angesiedelt werden sollen. Der Verlust von Büros und Mitgliedern in verschiedenen osteuropäischen Ländern sowie die Einschränkung des Sekretariatspersonals hat einzelne IVG veranlaßt, Kontakte mit den entsprechenden Internationalen Berufssekretariaten (IBS) aufzunehmen, um über eine mögliche Vereinigung zu verhandeln. Das wurde zwar von den IBS zurückgewiesen, stieß aber ebenfalls auf Kritik bei den Gewerkschaftsorganisationen, die am Bestand des WGB festhalten wollen. Allerdings ist bislang auch noch nicht bei allen reformierten Einzelgewerkschaften in Mittel- und Osteuropa geklärt, welche internationalen Beziehungen sie anstreben.

Ob und in welchem Umfang der WGB und seine Brancheninternationalen ihre Strukturen und Funktionen aufrechterhalten können, hängt wesentlich von zwei Entwicklungslinien ab: Zum einen, auf nationaler Ebene, wie tiefgreifend die ehemaligen offiziellen Gewerkschaften ihre personelle und programmatische Veränderung durchführen, ob sich die neugegründeten, unabhängigen Organisationen auf Dauer etablieren können und welche politisch-programmatischen Orientierungen die Verbände annehmen werden; zum anderen, ob die internationalen Organisationen — vor allem IBFG, EGB und die IBS — mittelfristig in der Lage sein werden, sämtliche relevanten Organisationen an sich zu binden, so daß insbesondere für die reformierten Gewerkschaftsorganisationen kein zeitlich unabsehbares Vakuum an internationalen Beziehungen entsteht.

## **2. Veränderungen der internationalen Gewerkschaftsstrukturen (IBFG, WVA, EGB)**

Die Umwälzungen in Osteuropa verändern das Kräfteverhältnis zwischen den Richtungsgewerkschaften auf nationaler Ebene und zwischen den internationalen Gewerkschaftsorganisationen. Während der WGB die Mehrzahl der ihn bislang tragenden Organisationen in Mittel- und Osteuropa verloren hat, eröffnet sich für IBFG, WVA und EGB ein neuer Organisationsraum. Den ersten Schritt in diese Richtung hat der IBFG 1990 mit der Aufnahme des reformierten tschechoslowakischen Gewerkschaftsbundes ČSKOS — die polnische Solidarność ist seit 1980 Mitglied des IBFG und des WVA — getan. Obgleich IBFG und WVA in allen anderen hier angesprochenen Ländern Präsenz zeigen und den Aufbau bzw. die Reform von Gewerk-

schaften mit Organisations- und Schulungsprogrammen sowie mit vielfältigen Informationshilfen unterstützen<sup>18)</sup>, sind Beziehungen zu anderen Organisationen bislang nicht in gleicher Weise formalisiert worden.

Diese Zurückhaltung liegt vor allem darin begründet, daß sich in Ungarn, Bulgarien und Rumänien neben den reformierten ehemals offiziellen Gewerkschaften neue, unabhängige Dachverbände gebildet haben. Eine frühe Entscheidung über die Aufnahme einer Organisation, was in der Regel die Anerkennung oppositioneller Verbände wie Podkrepa und Fratria bedeuten dürfte, würde konkurrierende Gewerkschaften von internationalen Bindungen entweder abschneiden oder sie zumindest — angesichts des Stellenwerts, den internationale (westliche) Anerkennung für die einzelnen Organisationen darstellt —, zurücksetzen und könnte damit deren Orientierung an den WGB wieder beleben.

Dieses Problem ist nicht auf die ehemaligen Ostblockländer beschränkt. Die Diskreditierung und der ideologische, politische und ökonomische Zerfall der von der Sowjetunion repräsentierten kommunistischen Bewegung verändert mittelfristig auch die politisch-ideologische Abgrenzung von Richtungsgewerkschaften in Europa, Lateinamerika, Afrika und Asien. Noch offen, aber keineswegs unwahrscheinlich könnte eine Entwicklung sein, die den IBFG mit einem wachsenden Interesse an der Mitgliedschaft von ehemals kommunistischen Gewerkschaften konfrontiert, die im nationalen Rahmen mit IBFG-Mitgliedsverbänden konkurrieren. Zwar hat der WGB auf seinem letzten Kongreß die Einrichtung von Regionalbüros in Afrika, Asien, Lateinamerika und im arabischen Raum beschlossen, um seinem Auflösungsprozeß durch regionale Diskussions- und Koordinationsstrukturen entgegenzuwirken. Es dürfte aber zweifelhaft sein, ob damit angesichts der erheblich verminderten Ressourcen eine effektive regionale Informations-, Koordinations- und Unterstützungsstruktur entstehen wird, die bestehende WGB-Mitgliedschaften konservieren kann.

Mit dem Abbau ideologischer Gegensätze erscheint durchaus die Entwicklung zu einem umfassenderen internationalen Gewerkschaftsbund mit geringem politisch-ideologischem Profil möglich. Die Kooperation zwischen Weltverband der Arbeitnehmer (WVA) und IBFG bei der Unterstützung des Reformprozesses in Mittel- und Osteuropa und die Hoffnung des WVA, daß sich einige neugegründete Gewerkschaften, ähnlich der polnischen Solidarność und der baskischen ELA/STA, für eine Mit-

<sup>18)</sup> Im September 1990 hat der IBFG in Wien eine Konferenz mit unabhängigen Gewerkschaften aus Osteuropa zum Thema „Soziale Dimension des wirtschaftlichen Wandels“ veranstaltet; im August 1990 veröffentlichte der IBFG eine Studie zum Problembereich „Occupational Health, Safety and the Environment in Central and Eastern Europe“, Brüssel 1990.

gliedschaft in beiden Organisationen entscheiden<sup>19)</sup>, könnten als erste Schritte in Richtung einer Vereinigung verstanden werden, zumal es keine Anzeichen dafür gibt, daß in Osteuropa eine christlich orientierte Gewerkschaftsbewegung entsteht, die den eigenständigen WVA stärkt. Ein Modell dafür gibt der richtungsübergreifende Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) ab. Nicht zuletzt als Folge der Entideologisierung hat er im letzten Jahr bereits die bislang kommunistisch orientierten Comisiones Obreras (CC.OO) Spaniens, aber auch die christliche französische Confédération Française des Travailleurs (CFTC) aufgenommen.

Mit dem Beitritt mittel- und osteuropäischer Verbände zum IBFG und zum EGB wird diese Region insbesondere gegenüber den Gewerkschaften in den Ländern und Regionen der Dritten Welt an Bedeutung und Einfluß zunehmen. Die Intensität der Unterstützungsleistungen von IBFG, WVA und von einer Vielzahl westeuropäischer Gewerkschaften sowie der AFL-CIO für die mittel- und osteuropäischen Organisationen läßt die Befürchtung von Gewerkschaften in Ländern der Dritten Welt nicht unberechtigt erscheinen, daß die Umwälzung in Osteuropa zu einer Umverteilung von Ressourcen zu Lasten von Programmen in Afrika, Asien und Lateinamerika führt. Die richtungsübergreifende Integrationskraft, die der EGB und die ihm assoziierten Gewerkschaftsausschüsse inzwischen entwickeln konnten, wird durch die Einbeziehung der Gewerkschaften Mittel- und Osteuropas gesteigert werden. Nicht auszuschließen ist, daß hierdurch die regionalen Differenzierungen verstärkt werden und eine Umverteilung der knappen Ressourcen zu Lasten des IBFG erfolgt.

Mit dem Abbau ideologisch-politischer Abgrenzungen kann diese Entwicklung durchaus also auch auf Kosten des IBFG gehen. Dessen politische Geschichte und Profil könnten der erforderlichen Offenheit für die Integration von Gewerkschaften mit unterschiedlichen politischen Orientierungen entgegenstehen. Dem steht allerdings gegenüber, daß die zentralen, für die Länder der Dritten Welt relevanten Themen und Aktivitäten des IBFG – Verteidigung von Gewerkschafts- und Menschenrechten, Initiativen für die Verbesserung von Arbeitsschutz und Umweltschutz, Förderung von Schulungs- und Organisationsprogrammen sowie die Interessenvertretung und Koordination der Mitgliedsverbände in Internationalen Organisationen – keineswegs obsolet geworden sind.

### 3. Internationale Berufssekretariate (IBS)

Vielfach pragmatischer als der IBFG haben die Internationalen Berufssekretariate auf die Veränderung in Osteuropa reagieren können, zumal die Reform der Industrieverbände bzw. die Bildung neuer Organisationen häufig schneller vollzogen

wurde und deren Struktur, Aktivitäten und politische Orientierung einfacher zu bewerten ist als bei den Dachverbandsorganisationen. Hinzu kommt, daß einerseits die meisten IBS weniger ideologisch geprägt sind als IBFG und WVA, andererseits die Erwartungen an Unterstützung und Hilfe ebenfalls einen pragmatischen, auf konkrete Handlungsanforderungen ausgerichteten Charakter aufweisen.

Es ist daher nicht verwunderlich, daß die IBS inzwischen eine Vielzahl von Verbindungen zu den verschiedenen Branchengewerkschaften in den mittel- und osteuropäischen Ländern aufgebaut haben und daß diese Kontakte bei den meisten IBS zu Beitritten teils neu gegründeter, teils reformierter Organisationen geführt haben, wenngleich sich auch für die IBS das Problem stellt, welche Organisation als repräsentative und authentische Gewerkschaft anerkannt werden kann.

Diese schnelle und pragmatische Reaktion der IBS resultiert nicht zuletzt aus den besonderen Handlungsanforderungen der Gewerkschaften in Osteuropa. Konfrontiert mit dem Umbau der planwirtschaftlichen Systeme auf Marktwirtschaften fehlen den Gewerkschaften sowohl grundlegende tarifpolitische Erfahrungen als auch Vorstellungen über sozialpolitische Ziele. Darüber hinaus ist mit der wirtschaftlichen Liberalisierung – abgesehen von Migrationsbewegungen in westeuropäische Länder – die Gefahr eines sozialen Dumpings in der gesamten Region gegeben, der erhebliche Rückwirkungen auf den westeuropäischen Arbeitsmarkt, auf das Investitionsverhalten insbesondere von Multinationalen Konzernen, und nicht zuletzt auf die Akzeptanz von Gewerkschaften haben kann. Erste Beispiele, daß Unternehmen auf den Verzicht der Bildung von Betriebsgewerkschaften und die Unterzeichnung von Streikverzichtsabkommen drängen, liegen z. B. bereits aus Ungarn vor.

### 4. Beispiel: Auswirkungen auf afrikanische Gewerkschaften

In seinem leidenschaftlichen Artikel „Ein Kontinent draußen vor der Tür“ vertritt F. Ansprenger die These: „Afrika leidet nicht unter zu viel, sondern unter zu wenig Einsatz produktiven Fremdkapitals.“<sup>20)</sup> Aufgrund der Umwälzung in Osteuropa werden die Direktinvestitionen westlicher Industriestaaten weiter abnehmen und die ökonomischen Schwierigkeiten der meisten afrikanischen Länder weiter wachsen – eine Entwicklung, die der Golfkrieg durch höhere Energiepreise schon heute verschärft. Dennoch spricht einiges dafür, daß der Wandel in Osteuropa und „das Ende des Ost-West-Konflikts Afrika eine hervorragende Chance zu besserer Politik“<sup>21)</sup> bieten. Die Stützfunktion Afrikas in den Blockstrategien verliert zunehmend an Bedeutung. Das gilt auch für

<sup>19)</sup> Vgl. World Confederation of Labor (WCL), The Trade Union Movement in Europe, Brüssel 1990, S. 9.

<sup>20)</sup> In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Dezember 1990, S. 10.

<sup>21)</sup> Ebda.

die internationale Gewerkschaftsbewegung, die bei ihrer Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg von einer europa-zentrierten zu einer internationalen Bewegung ihre Ideologisierung und Spaltung in drei Richtungen in die Länder der Dritten Welt exportierte, denn die richtungsgebundenen Internationalen waren bestrebt, möglichst auf Kosten der Konkurrenzorganisationen die Gewerkschaften der Dritte-Welt-Länder dem eigenen Einflußbereich einzuordnen.

Die Schwächung der kommunistischen Bewegung in Osteuropa und das Verschwinden bzw. die abnehmende Bedeutung der von ihr abhängigen Gewerkschaften haben nicht nur Auswirkungen, wie gezeigt, auf den Weltgewerkschaftsbund, sondern auch auf zahlreiche Gewerkschaften der Dritten Welt, insbesondere in Afrika. Diese Auswirkungen zeigen sich sowohl bei Gewerkschaften, die sich bisher einer bestimmten Richtung zuordneten, als auch bei denjenigen, die versuchten, zwischen den Blöcken eine neutrale Politik gegenüber WGB und IBFG einzunehmen. Diese neutralen Gewerkschaften sehen sich nun aufgrund der Ereignisse in Osteuropa gezwungen, ihre bisherige Position gegenüber dem IBFG zu überdenken. Die Beteiligung an der Gründung (Ende 1989) und die Besetzung der Führungsgremien des neuen Gewerkschaftsbundes der Maghreb-Staaten, dem Gewerkschaften aus Libyen, Tunesien, Algerien, Marokko und Mauretanien angehören, zeigt, daß die dem IBFG angeschlossenen Gewerkschaften dieser Region, die bis dahin mehr oder weniger isoliert waren, starke Berücksichtigung fanden, was sich nur durch eine Änderung in der Haltung ehemals neutraler oder dem WGB nahestehender Gewerkschaften erklären läßt<sup>22)</sup>. Aufgrund des Golfkrieges, der die proirakische Haltung von großen Teilen der Bevölkerung und der Gewerkschaften sichtbar macht, kann diese Neuorientierung der Gewerkschaften der Maghreb-Staaten allerdings sehr schnell wieder umschlagen.

Auswirkungen gibt es ferner in Staaten mit diktatorischen Regimen, die bisher Moskau nahestanden,

<sup>22)</sup> Vgl. ITF-Nachrichten, Januar 1990, S. 3.

<sup>23)</sup> Freie Gewerkschaftswelt, Nr. 19, 20. November 1990.

aber auch in solchen Diktaturen, die vom Westen unterstützt wurden, für die nach dem Ende des Kalten Krieges ein wichtiger Grund zur Rechtfertigung der Existenz ihrer Einparteien-Systeme weggefallen ist. Die neue Situation bietet nach Auffassung des IBFG den afrikanischen Gewerkschaften „eine einmalige Gelegenheit, die Führung der pro-demokratischen Bewegung zu übernehmen, und einige tun das auch“<sup>23)</sup>. So z. B. die Gewerkschaften in Sambia, Simbabwe und Niger, die für echte Mehrparteien-Systeme eintreten und in Sambia in Pro-Demokratie-Kampagnen mitarbeiten. In Benin, im Kongo (Brazzaville) und im Niger gibt es mehr oder weniger (Benin) ernsthafte Bestrebungen, sich von der jeweiligen regierenden Einheitspartei zu lösen. Im Kongo hat sich die Confédération Syndicale Congolaise (CSC) erst auf Druck der Basis und einiger Einzelgewerkschaften, die mit ihrem Austritt drohten, für die Unabhängigkeit entschieden. Der Vorsitzende der Konföderation ist jedoch weiterhin Mitglied des Politbüros der Kongolesischen Partei der Arbeit.

Auch in Afrika wird der Weltgewerkschaftsbund einige Mitgliedsorganisationen verlieren. Den Anfang machte die Union Nationale des Syndicats de Travailleurs du Benin (UNSTB). In der Elfenbeinküste, in Gabun und Zaire verlieren die Arbeitnehmer zunehmend das Vertrauen in die offiziellen Gewerkschaften und versuchen, unter deren Umgehung direkt mit den politischen Entscheidungsträgern zu verhandeln oder beginnen, unabhängige Gewerkschaften zu bilden.

Auch wenn man die allzu positiven Erwartungen einer IBFG-Studie nicht teilt, die die Hoffnung äußert, daß „40 von 53 afrikanischen Ländern in nicht allzu ferner Zukunft Mehrparteiensysteme haben werden“<sup>24)</sup> — das Machterhaltungsinteresse und -potential der herrschenden Machtcliquen sollte nicht unterschätzt werden —, können die angeführten Beispiele dennoch als ermutigende Anzeichen für mehr politische und gewerkschaftliche Demokratie auch in Afrika gewertet werden.

<sup>24)</sup> Ebda.

## **Peter Seideneck: Die soziale Einheit gestalten. Über die Schwierigkeiten des Aufbaus gesamtdeutscher Gewerkschaften**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/91, S. 3–11

Im Frühjahr 1990 unternahmen einige DDR-Gewerkschafter den Versuch, etwas zu retten, was nicht zu retten war: eigenständige Gewerkschaftsstrukturen in der DDR. Dieser durchaus verständliche Versuch des Neubeginns hatte auch das Ziel, mit eigenen Strukturen den Weg in einheitliche gesamtdeutsche Gewerkschaften zu gehen, „den aufrechten Gang zu bewahren“. Aber nicht nur die Zeit war zu knapp – auch die demokratische Basis war zu dünn.

Auch die westdeutschen Gewerkschaften werden sich selbstkritisch mit ihrer Rolle vor der Wende auseinandersetzen müssen. Wie viele andere gesellschaftliche Gruppen unterwarfen auch sie sich einer aus der Entspannungspolitik abgeleiteten Staatsräson. In diesem Zusammenhang führten die sich verbessernden Beziehungen auf staatlicher Ebene zu einer gewissen Vernachlässigung der Beziehungen zu oppositionellen Kräften.

In Verkenning der tatsächlichen Verhältnisse stimmte die hiesige offizielle Politik die Bevölkerung der DDR auf einen schnellen Wandel zum Besseren im Zusammenhang mit der deutschen Einheit ein. Eine rasche Angleichung der Lebensverhältnisse und ein unmittelbarer beschäftigungswirksamer Aufschwung jedoch sind kurzfristig nicht realisierbar. Die daraus entstehenden sozialen Brüche und Widersprüche verlangen konsequente politische Schlußfolgerungen. Der DGB hat ein Sofortprogramm vorgelegt, das der derzeitigen Entwicklung gegensteuern und für die dringend nötigen Investitionen sorgen soll. Die Menschen in der ehemaligen DDR müssen nun lernen, daß soziale Gerechtigkeit kein immanenter Bestandteil der Marktwirtschaft ist, der von oben verordnet werden kann, sondern der „von unten erstritten werden muß“.

Der gewerkschaftliche Aufbau in den neuen Bundesländern vollzieht sich Zug um Zug. Die derzeitigen Schätzungen über die gewerkschaftliche Mitgliedschaft in Ostdeutschland liegen zwischen 3 und 3,5 Millionen. Die wachsenden sozialen Probleme sprechen dafür, daß die Menschen in der ehemaligen DDR in überdurchschnittlichem Umfang Schutz bei den Gewerkschaften suchen werden. Die personalpolitischen Probleme verlangen vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften große Anstrengungen im Bereich von Schulung und Bildung. Ehemalige hauptamtliche FDGB-Funktionäre können nicht übernommen werden. In der Regel stoßen sie auf Ablehnung bei den Arbeitnehmern. So sind die neuen Gewerkschaften auf ein hohes Maß von personalpolitischer Improvisation angewiesen.

Im Bereich des Rechtsschutzes, der ebenfalls zu einer der vordringlichsten Aufgaben der neuen Gewerkschaften gehört, zeigt sich ein Gestaltungsproblem, das typisch ist für den Prozeß der Einheit: Der eklatante Mangel an Zeit einerseits und der rapide anwachsende Berg sozialer und arbeitsrechtlicher Probleme andererseits. Beim Aufbau der Gewerkschaften in der ehemaligen DDR ist es von langfristig großer Bedeutung, daß der DGB sich nicht durch die „normative Kraft des Faktischen“ auf die Qualität einer reinen Rechtsschutzversicherungsgemeinschaft abdrängen läßt.

Mit der Unbekümmertheit, mit der manche Unternehmen sich in Ostdeutschland ihre Personallisten zusammenstellen, können Gewerkschaften nicht zu Werke gehen. Am Ende werden Menschen in gewerkschaftlichen Funktionen sein, die von den Mitgliedern legitimiert sind. Die bedrohliche Arbeitslosigkeit wirkt sich allerdings kurzfristig nachteilig auf die Bereitschaft zur Beteiligung und zum Engagement in den gewerkschaftlichen Organisationen aus. Jedoch besteht Hoffnung auf eine baldige Änderung: Im Zusammenhang mit den zunehmenden sozialen Spannungen ist ein steigendes Maß an Mobilisierung und der Fähigkeit zur Selbstorganisation zu beobachten. Entscheidend wird sein, ob sich aus der sozialen Protestbewegung gestaltende Kraft entwickeln läßt, die durch starke Gewerkschaften zum Nutzen der Arbeitnehmer in wirkungsvollen Einfluß auf die Politik umgesetzt werden kann.

## **Jürgen Bauer: Aktivitäten des BDI in den neuen Bundesländern**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/91, S. 12–19

Die Vereinigung Deutschlands sowie der politische und wirtschaftliche Umbruch in Mittel- und Osteuropa stellen große Anforderungen an Wirtschaft und Gesellschaft. Es gilt zum einen, der über Jahrzehnte systematisch entmündigten Gesellschaft in der ehemaligen DDR den Weg in einen lebendigen Pluralismus zu weisen. Zum anderen muß der bisher beispiellose Übergang von einer sozialistischen Planwirtschaft in eine soziale Marktwirtschaft organisiert werden. Der BDI hat bereits sehr frühzeitig auf die deutschen Entwicklungen reagiert; zahlreiche organisatorische Veränderungen belegen dies. Die Einrichtung eines BDI-Büros in Berlin und die Schaffung eines Industriekreises „Neue Bundesländer“ sind Beispiele hierfür. Insgesamt hat sich in den neuen Bundesländern eine Verbandslandschaft ähnlich der in der alten Bundesrepublik ergeben. Für die Industrie ist die Dreigliederung in die Industrie- und Handelskammern, die Arbeitgeberverbände und die Wirtschaftsverbände relevant. Die Mitgliedsverbände des BDI haben inzwischen ihre Tätigkeit auf das Beitrittsgebiet ausgedehnt. In Sachsen ist eine erste Landesvertretung des BDI etabliert worden.

Im Bereich der Wirtschaftspolitik ist die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft in den neuen Bundesländern vorrangig, um den ökonomischen Aufholprozeß zu beschleunigen. In der Praxis zeigen sich allerdings zahlreiche Hemmnisse. Der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur ist sehr zeitaufwendig, der Aufbau einer funktionsfähigen Verwaltung kommt nur zögernd voran, und viele ungeklärte Eigentumsfragen behindern Existenzgründungen und Gewerbeansiedlungen. Der BDI hat zahlreiche Vorschläge erarbeitet, um diesen Problemen zu begegnen. Besonderer Stellenwert kommt der Arbeit der Treuhandanstalt zu. Der BDI begleitet sehr intensiv diese bisher ebenfalls beispiellose Aufgabe. Dabei gilt es, den Prozeß der Privatisierung und Reprivatisierung des bisher volkseigenen Vermögens möglichst schnell zu bewältigen. Umfangreiche privatwirtschaftliche Investitionen werden schließlich zu einer spürbaren Angleichung der Lebensbedingungen in den Bundesländern des geeinten Deutschlands führen.

## **Hubert Krieger: Mitbestimmung in Europa in den neunziger Jahren. Bestandsaufnahme, Konzepte und Perspektiven**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/91, S. 20–34

Die gesetzliche Regelung der Arbeitnehmerbeteiligung in Europa ist einer der schwierigsten Politikbereiche. Hier sind in den letzten 20 Jahren zahlreiche Initiativen gescheitert. Mit der Vorlage der Sozialcharta und veränderter ökonomischer Rahmenbedingungen steht das Thema Mitbestimmung jedoch wieder auf der politischen Agenda in Europa. Der Umfang gesetzlicher Regelungen variiert hierbei beträchtlich zwischen den einzelnen Mitgliedsländern. Dies hat auch einen unmittelbaren Einfluß auf die Verbreitung repräsentativer Arbeitnehmerbeteiligung in Europa. Schätzungen ergeben, daß ca. 47 Prozent aller abhängig Beschäftigten eine betriebliche Interessenvertretung besitzen. Die Intensität der Beteiligung hat jedoch erhebliche Defizite, vor allem im strategischen unternehmerischen Bereich. Bei der Analyse verschiedener Formen direkter Arbeitnehmerbeteiligung in Europa ist die Datenlage äußerst schwierig. Unter Auslassung verschiedener Formen finanzieller Partizipation sind aufgrund erster Schätzungen nur 2,5 Prozent aller Arbeitnehmer hiervon erfaßt. Die Bewertung der bestehenden Partizipationspraxis deutet auf ein zentrales Dilemma des Managements (vor allem hinsichtlich von Effizienz und Entscheidungskompetenz) sowie auf übersteigerte Befürchtungen der Gewerkschaften im Hinblick auf Formen direkter Arbeitnehmerbeteiligung hin.

## **Siegfried Mielke / Peter Rütters: Die neuen Gewerkschaftsbewegungen in Mittel- und Osteuropa und ihre Auswirkungen auf die internationale Gewerkschaftsbewegung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/91, S. 35–46

Mit der Überwindung des politischen Monopolanspruchs der kommunistischen Parteien in Mittel- und Osteuropa sowie der parallel dazu verlaufenden Umwandlung der zentralistischen Planwirtschaften zu marktwirtschaftlichen Systemen verändern sich auch Stellung, Funktion und Aufgaben von Gewerkschaften.

Die Gewerkschaften sind nicht mehr staats- und parteiabhängige Transmissionsriemen, sondern werden mit der Anforderung konfrontiert, als originäre Gewerkschaften Schutz- und Gestaltungsfunktionen für die Arbeitnehmerschaft zu übernehmen. Obwohl dieser Prozeß aufgrund der jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern unterschiedlich verläuft, gibt es doch wesentliche Gemeinsamkeiten: das Entstehen eines Gewerkschaftspluralismus, eine Abwendung von zentralistischen Organisationsmustern hin zu föderalen und dezentralen Gewerkschaftsstrukturen, Kompetenzzuwachs der gewerkschaftlichen Basisorganisationen usw.

Diese Entwicklung hat weitreichende Rückwirkungen auch auf die internationalen Gewerkschaftsstrukturen. Sie hat einerseits zu einer erheblichen Schwächung des (kommunistischen) Weltgewerkschaftsbundes, andererseits zu einer Stärkung des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften und der Internationalen Berufssekretariate geführt; darüber hinaus hat sie z. B. Auswirkungen auf eine Neuorientierung zahlreicher Gewerkschaften in der Dritten Welt, insbesondere in Afrika.