

Tom Etty/Kurt P. Tudyka

## Kein Platz für die Gewerkschaften innerhalb der wirtschaftlichen und menschlichen Dimensionen der OSZE?

Fragt man nach dem Erscheinen und Wirken der Gewerkschaften im Zusammenhang der Geschichte der KSZE bis zur gegenwärtigen Tätigkeit der OSZE, dann wird man zum einen im sogenannten zweiten Korb der KSZE über wirtschaftliche Zusammenarbeit und entlang der wirtschaftlichen Dimension von Sicherheit der OSZE und zum anderen im dritten Korb der KSZE über menschliche Kontakte bzw. entlang der menschlichen Dimension der OSZE suchen.

Doch im Helsinki-Prozeß war den Gewerkschaften im Unterschied zu anderen gesellschaftlichen Gruppen wie Unternehmern, Jugendverbänden oder Universitäten explizit keine grenzüberschreitende Funktion zur Förderung stabiler Verhältnisse zugeordnet worden. In der Helsinki-Schlußakte von 1975 wurden im zweiten Korb u.a. ausführlich der industriellen Kooperation das Wort geredet und ein eigener Abschnitt den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Wanderarbeit gewidmet. Im dritten Korb wurde die Bedeutung der menschlichen Kontakte betont und dabei u.a. die Absicht erklärt, die Kontakte zwischen "nichtstaatlichen Organisationen bzw. Vereinigungen, einschließlich Frauenorganisationen", zu erleichtern. Gewerkschaften wurden weder hier noch an anderer Stelle der Schlußakte genannt.

In den folgenden KSZE-Dokumenten, in denen sie erwähnt werden, wurde ihre Rolle hauptsächlich in ihrer innergesellschaftlichen Bedeutung gewürdigt. Immerhin sind vor dem Hintergrund des Verbots der polnischen Solidarnosc in das Madrider Dokument von 1983 im Abschnitt "Fragen der Sicherheit in Europa" folgende Aussagen gelangt: "Die Teilnehmerstaaten werden das Recht der Arbeiter, Gewerkschaften frei einzurichten und ihnen beizutreten, das Recht der Gewerkschaften auf freie Ausübung ihrer Tätigkeiten und sonstige Rechte gewährleisten, wie sie in den einschlägigen internationalen Dokumenten niedergelegt sind (...) Sie werden, soweit angemessen, direkt Kontakte und Verbindungen zwischen solchen Gewerkschaften und deren Vertretern ermutigen."<sup>1</sup> Im Dokument der Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa in Bonn 1990 wird nur auf das Recht von Arbeitern verwiesen, unabhängige

---

<sup>1</sup> Abschließendes Dokument des Madrider Folgetreffens, Madrid, 6. September 1983, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl. Ausg., Kap. B.2, S. 6-7.

Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten.<sup>2</sup> In dem Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension vom 29. Juni 1990 werden Gewerkschaften an drei Stellen genannt, zunächst in bezug auf Vereinigungsfreiheit und Streikrecht. So heißt es: "Das Recht der Gewerkschaftsgründung und (...) das Recht, einer Gewerkschaft frei beizutreten, werden gewährleistet (...) Die Vereinigungsfreiheit der Arbeiter, einschließlich des Streikrechts, wird (...) gewährleistet." Dann wird auf das Recht von Individuen hingewiesen, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten, und endlich erklären sich die Teilnehmerstaaten bereit, Kontakte und Zusammenarbeit zwischen freien und unabhängigen Gewerkschaften zu ermutigen, zu erleichtern und zu unterstützen.<sup>3</sup> In den Dokumenten der Folgekonferenz von Wien 1989 und in der Charta von Paris 1990 sowie in allen folgenden KSZE/OSZE-Texten wurden Gewerkschaften nicht mehr erwähnt.<sup>4</sup>

Haben Gewerkschaften nach der Wende für die OSZE eine Funktion, und messen die Gewerkschaften selbst der OSZE eine Bedeutung bei? Wo bleibt die soziale Dimension in dem von der OSZE als umfassend begriffenen Konzept von Sicherheit? Ist die gewiß facettenreiche soziale Sicherheit denn nicht ein integraler Bestandteil der Sicherheit moderner Staaten?

Die marginale Stellung der Gewerkschaften in KSZE-Dokumenten ist einerseits erstaunlich, weil in der damaligen Entspannungsperiode unter dem Dach der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) west- und osteuropäische Gewerkschaften bereits zu multilateralen Beratungen zusammengetroffen waren. Andererseits hatten im Gegensatz zu den meisten westeuropäischen vor allem die US-amerikanischen Gewerkschaften bilaterale Begegnungen mit osteuropäischen Gewerkschaften immer strikt abgelehnt und jene Arbeitnehmerorganisationen, wie den Deutschen Gewerkschaftsbund, die sie unternahmen, sogar verurteilt.

Auf dem KSZE-Ministerratstreffen 1992 in Prag vereinbarten die Teilnehmerstaaten, ein Wirtschaftsforum zu schaffen, das jährlich einmal zu einer zwei- bis dreitägigen Sitzung zusammenkommt. Es sollte einen Meinungs- und Erfahrungsaustausch über Schlüsselfragen des Übergangsprozesses in Ostmittel- und Osteuropa sowie über die Arbeit einschlägiger internationaler Organisationen ermöglichen. Es sollte auch KSZE-Verpflichtungen

---

<sup>2</sup> Dokument der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa, Bonn, 11. April 1990, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 1), Kap. G.2, S. 4.

<sup>3</sup> Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE/Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 1), Kap. H.1, S. 8f., 16.

<sup>4</sup> Im Bericht des Expertenseminars über demokratische Institutionen, Oslo, 15. November 1991 an den KSZE-Rat werden gewerkschaftliche Entwicklungen als Merkmal moderner Gesellschaften genannt. Vgl. Fastenrath, a.a.O. (Anm. 1), Kap. I.6, S. 8.

überprüfen und schließlich internationalen Organisationen entsprechende politische Impulse geben; dabei werden im Dokument der vierten Folgekonferenz von Helsinki 1992 ausdrücklich die Bereiche Wirtschaft, Umwelt sowie Wissenschaft und Technik genannt. Es fällt auf, daß hier also "Soziales" fehlt und daß überhaupt in KSZE-Dokumenten unter den vielen internationalen nichtstaatlichen Organisationen, die sie in irgendeiner Form für Zwecke der Zusammenarbeit aufführen, die Internationale Arbeitsorganisation keine Erwähnung findet.

Allerdings wurde die ILO eingeladen, an den Wirtschaftsforen teilzunehmen. Ein Vertreter des Sekretariats ergriff auch das Wort zu sehr allgemein gehaltenen Ausführungen, die - wie auf Nachfrage bestätigt - verriet, daß die ILO selbst kein großes Interesse an der OSZE wegen ihrer unzureichenden operationellen Möglichkeiten hat. Das Genfer Sekretariat der Internationalen Arbeitsorganisation hat 1993 in Budapest eine Außenstelle gegründet, um von dort aus die Aufgaben für die Transformationsländer wahrzunehmen.

Auf den bisherigen Wirtschaftsforen wurden Fragen erörtert, die auch ihre sozialen Aspekte hatten. Da hätte es nahegelegen, diese oder zusätzlich soziale Angelegenheiten ebenfalls durch Vertreter der europäischen Gewerkschaften behandeln zu lassen. Doch sind offensichtlich solche Erwägungen bisher nicht angestellt worden - auch nicht während der Überprüfung des Zwecks der wirtschaftlichen Dimension 1996 in Genf, zumal die Gewerkschaften selbst sich anscheinend bislang nicht um die OSZE gekümmert haben.

Auch bei den dreiwöchigen Treffen zur Überprüfung der menschlichen Dimension, die das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau 1993 und 1995 veranstaltete, oder anlässlich der entsprechenden Überprüfungskonferenzen vor den Folgetreffen 1994 in Budapest und 1996 in Wien sind Gewerkschaften nicht - wie andere nichtstaatliche Organisationen - aufgetreten. Selbst bei den Seminaren zur menschlichen Dimension über Migration 1993 in Warschau und über Wanderarbeiter 1994 in Warschau spielten sie keine Rolle. Als das OSZE-Sekretariat die Beziehungen zu den nichtstaatlichen Organisationen untersuchte und mit ihnen erörterte, gehörten die Gewerkschaften nicht zum Teilnehmerkreis.

Die Ausklammerung der Gewerkschaften durch die OSZE oder - umgekehrt - die Ausklammerung der OSZE durch die Gewerkschaften nach 1989 sowohl aus der wirtschaftlichen als auch der menschlichen Dimension ist zumindest teilweise durch den Ruf zu erklären, der der Gewerkschaftsbewegung unter großen Teilen der Bevölkerung in Ostmittel- und Osteuropa infolge ihrer Rolle während der Periode vor 1989 nach wie vor anhängt. Damit haben sich die reformierten "alten" ebenso wie die neu entstandenen,

nicht kompromittierten Arbeitnehmerorganisationen auseinanderzusetzen. Sie werden dort im Gegensatz zu Westeuropa nur von wenigen als typische Elemente einer "civil society" gesehen. Auch ist den meisten der neuen Regierungen kaum daran gelegen, daß sich Gewerkschaften in die wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozesse einmischen und daß ein sozialer Preis dafür bezahlt werden muß.

Im übrigen ist die Gewerkschaftsbewegung der betroffenen Transformationsländer selbst offensichtlich noch nie brennend daran interessiert gewesen, eine Rolle im Helsinki-Prozeß zu spielen. Ein Indiz dafür ist, daß die internationalen Gewerkschaftsorganisationen, denen inzwischen eine große Zahl von Gewerkschaftsbünden und Industriegewerkschaften aus Ostmittel- und Osteuropa angehört, sich bisher nicht um die KSZE/ OSZE gekümmert haben. Wenn sie (oder ihre Schwesterorganisationen in Westeuropa) das anders gewollt hätten, wäre es zweifellos geschehen. Doch in den Vorständen weder des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) - mit 125 Millionen Mitgliedern in 137 Ländern die größte Arbeitnehmerorganisation - noch des viel kleineren religiös-sozial orientierten Weltverbandes der Arbeit (WVA) oder des regional repräsentativen Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) hat je eine Diskussion über die KSZE/OSZE oder über die Rolle der Gewerkschaftsbewegung im Rahmen der KSZE/OSZE stattgefunden.

Andererseits widmen IBFG, WVA und EGB sowie die Internationalen Berufssekretariate (IBS), die die Arbeitnehmer international nach ihren industriegewerkschaftlichen Interessen, also des Metall-, Textil-, Chemie/Bergbau-, Nahrungsmittel-/Landwirtschaftssektors usw., vertreten, den sozialökonomischen Themen große Aufmerksamkeit, die im Rahmen des Wirtschaftsforums erörtert werden, wie auch den sozialen Fragen der Transformation zur Marktwirtschaft allgemein. Mehr als einmal haben sie sich dafür eingesetzt, daß der ILO eine größere Bedeutung bei der Gestaltung der Übergangsprozesse zuerkannt wird. In diesem Zusammenhang haben sie darauf gedrängt, die Politik des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank enger mit der ILO abzustimmen. Für solche Fragen besitzen der IBFG schon seit vielen Jahren einen Koordinationsausschuß für Ostmittel- und Osteuropa und der EGB ein Gewerkschaftsforum. Die Erörterungen in diesen Gremien führen neben den Aufträgen an die jeweils eigenen Organisationen auch zu Beschlüssen über Wünsche und Vorschläge an zwischenstaatliche Organisationen und Foren. Die OSZE wird dabei als Adressat auffallend vernachlässigt, obwohl Angelegenheiten behandelt werden, die im Verständnis der OSZE teils der wirtschaftlichen und teils der menschlichen Dimension von Sicherheit zugerechnet werden können, wie die folgenden Beispiele zeigen.

In den Bereich der wirtschaftlichen Dimension gehört das große Interesse,

das IBFG und IBS seit 1989 den Direktinvestitionen und der Vertragsarbeit ("subcontracting") der multinationalen Konzerne widmen. Sie haben Kurse und Seminare über die dabei auftretenden Probleme veranstaltet (auch im Rahmen der staatlichen Programme zur wirtschaftlichen Unterstützung bestimmter Partnerländer).<sup>5</sup> Nennenswert ist in diesem Zusammenhang das Engagement des EGB und der Arbeitnehmergruppe im Wirtschafts- und Sozialausschuß der EU für das jüngste Weißbuch der Europäischen Kommission, das die notwendigen Anpassungsmaßnahmen der ostmittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten behandelt. Zu einem Kernproblem des Transformationsprozesses gehört für den EGB und seine Mitgliedsbünde die Frage, inwieweit die Gewerkschaften in die nötigen wirtschaftlichen Reformen und Anpassungen in denjenigen Ländern einbezogen werden, die Mitglied der EU werden wollen. Hier setzt sich der EGB bei den Regierungen der betreffenden Staaten dafür ein, daß sozialökonomische Beratungskommissionen gebildet werden, an denen die entsprechenden Interessengruppen teilnehmen, und daß ein System von Arbeitsbeziehungen entsteht, zu denen solche Räte passen und in denen sie funktionieren können. Auf der gleichen Linie dringt der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) der EU unter Einfluß der Arbeitnehmergruppe darauf, daß bei seinen Empfehlungen an die Europäische Kommission und an den Ministerrat die Interessenorganisationen aus Ostmittel- und Osteuropa u.a. durch regelmäßige Anhörungen und andere Kontakte berücksichtigt werden.<sup>6</sup>

Natürlich sind die Gewerkschaften interessiert und beteiligen sich an den Programmen des schon genannten Budapester Büros der ILO, vor allem beim Aufbau der Gewerkschaftsorganisation und der Anwendung der ILO-Konventionen über Gewerkschaftsrechte und -freiheiten. Schließlich organisieren und finanzieren sie - teils mit Mitteln aus den PHARE- und TACIS-Programmen der EU, teils bi- oder multilateral mit eigenen Mitteln - spezifische Gewerkschaftsaktivitäten in Ostmittel- und Osteuropa.

Es liegt in der Natur der gewerkschaftlichen Aktivitäten, daß sich die wirtschaftliche und die menschliche Dimension überschneiden, namentlich wenn es um die Förderung menschlicher Kontakte und vor allem um die Durchsetzung der Gewerkschaftsrechte und -freiheiten geht.

Viele westeuropäische Gewerkschaften haben seit 1989 in kurz- und längerfristigen Programmen Experten zum Aufbau der Gewerkschaften nach Ostmittel- und Osteuropa entsandt. Auch sind in großem Umfang Aus-

---

<sup>5</sup> Für diese und andere Aktivitäten siehe: IFTU/IBFG (Hrsg.), Report on Activities 1991-1994. XVI. World Congress, Brüssel 1996, S. 275-276.

<sup>6</sup> Vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften, Stellungnahme des WSA über das Weißbuch "Vorbereitung der assoziierten Länder in Mittel- und Osteuropa auf die Integration in den internen Markt der Union" (Doc. Com (95) 163 final), in: Bulletin, Brüssel, September 1996.

tauschprogramme (in einigen Fällen zusammen mit befreundeten politischen Parteien) organisiert worden.

Der IBFG, der WVA und die Internationalen Berufssekretariate widmen der Behinderung und in vielen Fällen auch der direkten Unterdrückung viel Aufmerksamkeit, denen Gewerkschaften in Ostmittel- und Osteuropa ausgesetzt sind. Der jährlich veröffentlichte "Annual Survey of Violations of Trade Union Rights" bezeugt die enge Verbundenheit mit den Geschehnissen in jener Region.<sup>7</sup> In der jüngsten Ausgabe von 1997 wird ausführlich die Situation in Belarus, Bulgarien, Kroatien, Tschechien, Ungarn, dem Kosovo, Litauen, Rumänien, der Russischen Föderation, Serbien und der Ukraine geschildert.<sup>8</sup> Im Jahre 1996 reichte der IBFG eine Klage bei der Kommission für die Freiheit der Gewerkschaften beim Verwaltungsrat der ILO gegen Belarus, Lettland und Rumänien wegen Verletzung der Konventionen über Gewerkschaftsfreiheit und der Freiheit zum kollektiven Aushandeln von Arbeitsverträgen ein.<sup>9</sup> Bei anderen Organen der ILO (u.a. während der jährlich stattfindenden Internationalen Arbeitskonferenz) wurde nachdrücklich wegen des Bruchs der Konvention Nr. 95 über den Schutz von Löhnen gegen Rußland und die Ukraine protestiert.<sup>10</sup> Zwar sind hier keine gewerkschaftlichen Grundrechte direkt berührt, doch ist das monatelange Ausbleiben der Lohnzahlungen ein Angriff auf Arbeitnehmerrechte und kann in einem Zusammenhang mit einer Politik gesehen werden, die darauf gerichtet ist, die Stellung der Gewerkschaftsbewegung zu schwächen. Viele Verletzungen der elementaren Gewerkschaftsrechte, die bei der ILO angezeigt werden, sind Beschränkungen der Arbeitnehmerfreiheit, Gewerkschaften zu bilden, Einschränkungen des Streikrechts (u.a. durch sehr umfassende Definitionen "wesentlicher Dienste" und allerlei prozedurale Vorschriften), Kündigungen oder Diskriminierungen von Gewerkschaftsfunktionären und aktiven Gewerkschaftsmitgliedern wegen ihrer gewerkschaftlichen Arbeit.

Offenbar hat sich bei der Gewerkschaftsbewegung und vornehmlich bei der aus den ostmittel- und osteuropäischen Ländern die Einstellung durchgesetzt, die genannten Mißstände außerhalb der OSZE zur Sprache zu bringen. Eine überzeugende Begründung für dieses Verhalten war auch nach wiederholter Nachforschung bei den in Frage kommenden Organisationen

---

<sup>7</sup> IBFG/IFTU (Hrsg.), Annual Survey of Violations of Trade Union Rights, Brüssel 1996.

<sup>8</sup> Vgl. ebenda, S. 104-119.

<sup>9</sup> Vgl. ebenda, S. 133.

<sup>10</sup> Vgl. ILO (Hrsg.), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions to the 85th Session of the International Labour Conference, Geneva 1996, S. 224-227; Provisional Record No. 19 of the 85th Session of the International Labour Conference, Geneva 1996, S. 19/3 u. S. 19/102-104.

und den internationalen Gewerkschaften nicht zu erhalten. Zweifellos spielt die Erwartung eine Rolle, daß man anderenorts eher zu Ergebnissen kommen kann. Andererseits gibt es viele Beispiele für sozial- und gewerkschaftspolitische Anliegen, die Gewerkschaften bei verschiedenen internationalen Organisationen verfolgen, auch dort, wo sie traditionell keinen leichten Zugang haben.

Angesichts der Prinzipien und Ziele der OSZE sollte die Gewerkschaftsbewegung durch ihre nationalen und internationalen Organisationen versuchen, auch im Rahmen der OSZE ihre Rolle zu spielen. Ostmittel- und Osteuropa stehen noch vor enormen sozialökonomischen Problemen, die vor allem in Arbeitslosigkeit und dem Mangel an sozialer Sicherheit bestehen. Sie werden wahrscheinlich noch von zu vielen (auch innerhalb der Gewerkschaften) unterschätzt, oder man wagt nicht, an sie zu denken.<sup>11</sup> Doch erfordert auch nur eine Milderung dieser Probleme, die eine Bedingung für künftige Stabilität und damit Sicherheit in der Region ist, ein hohes Maß an gemeinsamer Anstrengung durch gesellschaftliche Kräfte und staatliche Instanzen.

---

<sup>11</sup> Das haben u.a. die Diskussion und das sehr bescheidene Resultat der 5. Europäischen Regionalkonferenz der ILO im September 1995 in Warschau gezeigt, wo Beschäftigungspolitik und soziale Sicherheit vorrangig auf der Tagesordnung standen.