

Uhlig, Christian

Article — Digitized Version

Gewerkschaften in Entwicklungsländern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Uhlig, Christian (1968) : Gewerkschaften in Entwicklungsländern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 1, pp. 31-36

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133800>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Gewerkschaften in Entwicklungsländern

Dr. Christian Uhlig, Bochum *)

Seit Jahren sind Entwicklungsinvestitionen in den bedürftigen Ländern vorgenommen worden, ohne daß bisher oft entsprechende Wachstumsfortschritte konkret sichtbar wurden. Deshalb stellen jetzt die wirtschaftspolitischen Instanzen der Geber- wie auch Nehmerländer in verstärktem Maße Überlegungen an, wie man Kosten und Ertrag bestimmter Entwicklungshilfemaßnahmen genauer erfassen kann. Durch „cost-benefit-Analysen“ hofft man, zu einer objektiven Beurteilung der Ergebnisse der bisherigen Entwicklungshilfepolitik zu gelangen, zugleich aber auch eine bessere Beurteilungsgrundlage für zukünftige Entscheidungen zu schaffen. Dadurch soll schließlich eine ertragreichere Allokation der Ressourcen gesichert werden.

Verständlicherweise beziehen sich derartige Analysen vornehmlich auf einzelne Projekte, die zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen sollen; denn hier lassen sich Kosten und Erträge sowie eventuelle Nebenwirkungen quantitativ einigermaßen exakt erfassen. Es erscheint jedoch der Hinweis angebracht, daß Entwicklung nicht allein als ökonomischer, sondern auch als gesellschaftspolitischer Prozeß aufzufassen ist, wobei hier zwischen den Bereichen enge Verknüpfungen bestehen. Das bedeutet aber, daß die Träger der Entwicklungspolitik realistischerweise auch danach fragen müssen, inwieweit das wirtschaftliche Wachstum durch das Agieren der gesellschaftspolitischen Gruppen und Institutionen gefördert oder behindert wird.

SCHWIERIGKEITEN DER BEURTEILUNG

Die objektive Beurteilung des Beitrages einzelner gesellschaftlicher Gruppierungen zum wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß ist dabei eines der schwierigsten Probleme einer rationalen Entwicklungspolitik. Eine quantitative Bewertung der Auswirkungen gesell-

schaftlicher Aktivitäten ist nur schwer möglich, zumal keine völlige Einigkeit darüber besteht, welche Funktionen einzelne Gruppen im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung erfüllen und welche überhaupt entwicklungspolitisch relevant sind. Tatsächlich kann es sich nämlich herausstellen, daß die Wirkungen der Aktivität mancher Gruppen im positiven wie im negativen Sinn viel weitergehend sind, als zunächst auf den ersten Blick zu vermuten ist.

Eine gesellschaftliche Gruppe, die auch in vielen Entwicklungsländern bereits eine wesentliche Rolle spielt, sind die Gewerkschaften. In praktisch allen Ländern der Erde sind inzwischen Organisationen entstanden, die die Interessen der Arbeitnehmer vertreten. Sie haben teilweise sowohl politisch als auch wirtschaftlich großen Einfluß gewonnen.

GEWERKSCHAFTEN UND WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG

Das Interesse für die Rolle der Gewerkschaften im wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß muß auf dem Hintergrund einiger aktueller Ereignisse gesehen werden, die die Gewerkschaften in Entwicklungsländern betreffen. Nach dem Erreichen der Unabhängigkeit, zu der — wie gesagt — die Gewerkschaften viel beigetragen hatten, zeigte sich nämlich bei den neu installierten Regierungen bald eine gewisse Ernüchterung in ihrem Verhältnis zu ihren ehemaligen Kampfgefährten. Denn nachdem die politischen Ziele erreicht waren, konzentrierten sich die Gewerkschaften wieder stärker auf die Verfolgung eigener wirtschaftlicher Ziele. Die Regierungen, die nunmehr auch die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik trugen, hatten jetzt aber das Gesamtinteresse zu vertreten und sahen sich immer mehr außerstande, Forderungen einer einzelnen Gruppe, auch wenn sie dieser politisch ursprünglich eng verbunden war, nachzugeben, wenn dadurch eine Schädigung der Gesamtentwicklung der Volkswirtschaft zu befürchten war.

Diese Spannungen hatten zur Folge, daß sich die Ver- suche der Regierungen mehrten, den Aktivitätsspielraum der Gewerkschaften einzuschränken mit dem

*) Mit den hier aufgeworfenen Fragen hat sich der Verfasser in seinem soeben im Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg, erschienenen Buch: *Entwicklungsländer und Gewerkschaften. Gewerkschaften als aktive Gruppen im Entwicklungsprozeß*, ausführlich auseinandergesetzt.

Hinweis, ihr Verhalten sei in der jetzigen Phase des Entwicklungsprozesses nicht entwicklungskonform. Im Extremfall wurden die Gewerkschaften gleichgeschaltet und zu Staatsorganisationen gemacht, die zwar noch gewisse Funktionen als Aufsichtsorgane, z. B. bei der Produktivitätskontrolle oder der Arbeiterbildung, behielten, aber letztlich als „Erfüllungsgehilfen“ nach den Anweisungen der Regierung oder der staatstragenden Partei handeln mußten. Sicherlich lagen diesen Versuchen der Regierungen auch politische Erwägungen zugrunde. Denn die Behörden sahen hier eine Chance, die Macht einer starken unabhängigen Gruppe zu reduzieren. Im Vordergrund stand aber die wirtschaftspolitische Argumentation.

VORBEHALTE GEGEN EINE GEWERKSCHAFTSAKTIVITÄT

Die wirtschaftspolitischen Vorbehalte der Regierungen stimmen im wesentlichen mit den Auffassungen überein, die auch von Vertretern der Entwicklungstheorie bzw. -politik geteilt werden. Angesichts der relativen Unterentwicklung streben diese Länder eine schnelle Verbesserung der ökonomischen Gesamtlage an. Als Maßgröße dafür wird üblicherweise die Zunahme des Sozialprodukts, insbesondere des Sozialprodukts pro Kopf der Bevölkerung angesehen.

Die gesetzten hohen Wachstumsziele können allerdings nur dann realisiert werden, wenn in ausreichendem Maße Kapital jeder Art zur Verfügung steht. Es ist aber heute übereinstimmende Meinung, daß allein mit einem Zufluß von Auslandskapital das Problem der Unterentwicklung nicht zu lösen ist. Vielmehr ist es unumgänglich, daß die interne Kapitalbildung in den Entwicklungsländern selbst so forciert wird, daß ein immer stärkerer Teil des Wachstums von dieser Seite getragen werden kann.

Das bedeutet, daß die Ausweitung der kaufkräftigen Nachfrage nach Konsumgütern in engen Grenzen gehalten werden muß, um die Ressourcen für die notwendigen Investitionen zur Verfügung zu haben.

Die Gewerkschaften streben jedoch entsprechend ihrem Grundauftrag danach, den Lebensstandard der Arbeitnehmer kurzfristig zu steigern. Die durchgesetzten Einkommenserhöhungen schlagen sich im allgemeinen in vollem Umfange als kaufkräftige Nachfrage nach Konsumgütern nieder; denn die Sparrate der Arbeitnehmer in Entwicklungsländern, die sozusagen am Existenzminimum leben, ist niedrig. Durch die Ausweitung der Nachfrage werden aber gerade die für die Kapitalbildung notwendigen Ressourcen absorbiert, so daß Wachstumsschwierigkeiten zu befürchten sind. Oder aber es kommt bei gleichbleibender Investitionsrate dazu, daß bei der beschränkten Kapazität der Konsumgüterproduktion, wie sie für Entwicklungsländer angenommen wird, Preisauftriebstendenzen ausgelöst werden. Diese können schließlich dazu führen, daß sich trotz Lohnerhöhungen für einzelne Gruppen die Realeinkommenslage aller Wirtschaftssub-

jekte verschlechtert. Werden aber, um das inländische Güterangebot zu erhöhen, größere Importe vorgenommen, so wird dadurch entweder die Importkapazität für Investitionsgüter verringert oder aber die Zahlungsbilanz zusätzlich belastet.

Diese Überlegungen, die sich vor allem an der lohnpolitischen Aktivität der Gewerkschaften orientieren, führen logisch zu dem Schluß, daß eine intensive Tätigkeit der Gewerkschaften in den Frühphasen der Entwicklung nicht als wünschenswert anzusehen ist und deshalb soweit wie möglich eingeschränkt werden sollte.

Es stellt sich nun die Frage, ob diese theoretischen Argumente tatsächlich die reale Lage voll erfaßt haben und die oft negative Beurteilung der Gewerkschaftstätigkeit in Entwicklungsländern tatsächlich gerechtfertigt ist.

DIE EINZELNEN FUNKTIONEN DER GEWERKSCHAFTEN

Aus dem Grundauftrag der Gewerkschaften, die Interessen der Arbeitnehmer zu vertreten und deren Lebensbedingungen zu verbessern, leiten sich zunächst zwei Grundfunktionen ab, nämlich die Lohnsicherungs- und die soziale Sicherungsfunktion. Auf sie soll zunächst näher eingegangen werden. Dabei werden auch Argumente gegen die Überbewertung der negativen Wirkungen dieser beiden Funktionen dargelegt. Bei den weiteren Funktionen, die als wesentlich für die Gewerkschaften in Entwicklungsländern anzusehen sind, handelt es sich um die Produktivitätssicherungsfunktion, die Bildungsfunktion sowie die soziale Integrationsfunktion.

DIE LOHNSICHERUNGSFUNKTION

Unter der Funktion der Lohnsicherung sollen alle die Bemühungen verstanden werden, die darauf hinauslaufen, das Realeinkommen der Gewerkschaftsmitglieder bzw. der Arbeitnehmer zu sichern und möglichst zu erhöhen. Es ist klar, daß hier die wichtigste Aufgabe jeder Gewerkschaft liegt. Auf die Wahrnehmung dieser Aufgabe kann sie nicht verzichten, wenn sie sich als eine echte Gewerkschaft bezeichnen will, die in ihren Entscheidungen autonom ist. Deshalb ist es keine Frage, daß auch und gerade die Gewerkschaften in Entwicklungsländern, die infolge eines noch geringen und stark fluktuierenden Mitgliederbestandes um ihren Einfluß kämpfen müssen, gezwungen sind, alle Chancen in diesem Bereich wahrzunehmen.

Die Gewerkschaften in Entwicklungsländern befinden sich dabei in gewissem Maße in einer ähnlichen Lage wie die Gewerkschaften in einem vollbeschäftigten Industrieland. Aus der Lage der Dinge müssen sie mit ihren Lohnforderungen zurückhaltend sein, um der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aus eigener Kraft Spielraum zu geben und das Realeinkommen zu sichern. Andererseits können sie aus innerorganisatori-

schen und gewerkschaftspolitischen Gründen nicht auf die Dauer eine restriktive Lohnpolitik befürworten. Denn damit würden sie den Unwillen ihrer Mitglieder herausfordern, die entweder die Gewerkschaftsleitung als unfähig abwählen oder aber andere Organisationen unterstützen werden, die keine — gesamtwirtschaftlich noch so begründete — Zurückhaltung bei den Lohnforderungen üben.

Insofern scheinen also die Befürchtungen der Wirtschaftspolitiker berechtigt zu sein, die davon ausgehen, daß man schon aus gruppenstrategischen Gründen nicht annehmen kann, daß sich die Gewerkschaften eine langfristige Zurückhaltung bei ihren Lohnforderungen auferlegen können. Nun muß man sich jedoch fragen, ob denn eine aktive Lohnpolitik der Gewerkschaften tatsächlich immer so gravierend negative Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum hat, wie das angenommen wird.

Zunächst übersieht die Kritik an der lohnpolitischen Aktivität der Gewerkschaften die Tatsache, daß man keineswegs annehmen kann, daß sich beim Fehlen solcher Aktivität das Lohnklima entspannt. Bei Abwesenheit „rechtmäßiger“ Vertreter, die die Interessen der Arbeitnehmer wahrnehmen, finden sich leicht andere, außerlegale Gruppierungen, die diese Ansprüche geltend machen und ihnen, z. B. durch wilde Streiks, Nachdruck verleihen. Oder aber es ergibt sich durch Unzufriedenheit mit den Lohnregelungen Desinteresse an der Arbeit und folglich eine Senkung der Produktivität.

Des weiteren engt die spezifische Situation auf den Arbeitsmärkten der Entwicklungsländer den Bewegungsspielraum der Gewerkschaften von vornherein ein. Die relativ hohe Zahl von Arbeitslosen und Unterbeschäftigten schwächt auch die Verhandlungsposition der Gewerkschaften. In den Ländern, in denen der Privatsektor eine wichtige Rolle spielt, wird bei zu weitgehenden Gewerkschaftsforderungen schließlich die Regierung zugunsten der Unternehmungen intervenieren, damit nicht durch eine zu große Beschnidung der Profitrate ein Absinken der Investitionsbereitschaft bewirkt wird, wodurch das volkswirtschaftliche Wachstum gefährdet würde. Zudem ist der Anteil der Lohnbeschäftigten an der Erwerbsbevölkerung in Entwicklungsländern im allgemeinen noch sehr niedrig, so daß Lohnerhöhungen keinen zu weitgehenden Einfluß auf die gesamte kaufkräftige Nachfrage haben dürften.

Andererseits sollte man, wenn man von einer expansiven Lohnpolitik der Gewerkschaften spricht, in Rechnung stellen, daß diese oft nur eine Reaktion auf vorausgegangene Erhöhungen des Niveaus der Lebenshaltungskosten darstellt. Es ist klar, daß die Regierung die Gewerkschaften nur dann glaubwürdig zur Zurückhaltung bei Lohnforderungen anhalten kann, wenn sie selbst dafür sorgt, daß das Preisniveau stabilisiert wird. Dabei wird es u. a. auf die Kontrolle der staatlichen Haushaltsgebarung ankommen. Diese dürfte

nämlich in Verbindung mit den oft sehr ehrgeizigen Entwicklungsplänen nicht selten die wichtigste Quelle des inflationären Prozesses darstellen.

Im übrigen sollte man bedenken, daß entgegen den üblichen Auffassungen in manchen Entwicklungsländern durchaus schon ein Kapazitätsspielraum für die Befriedigung zusätzlicher Nachfrage gegeben ist. Das heißt, daß eine Zunahme der kaufkräftigen Nachfrage nicht immer ein störender Faktor sein muß und daß Lohnerhöhungen sich tatsächlich auch als Verbesserungen im Realeinkommen niederschlagen können. Bei manchen Produkten wird der lokale Markt erst durch die Steigerung der kaufkräftigen Nachfrage so ausgeweitet, daß er eine inländische Produktion rechtfertigt. Da die Lohnempfänger im allgemeinen eine Käuferschicht darstellen, die bereits relativ differenzierte Bedürfnisse für moderne Produkte entfaltet, kann durch die von dieser Seite kommende Nachfrage der Aufbau einer modernen Konsumgüterproduktion wesentliche Anreize erhalten. Manche Entwicklungstheoretiker haben sogar hervorgehoben, daß gerade durch begrenzte Preissteigerungen eine Stimulierung des Entwicklungsprozesses hervorgerufen werden kann, da durch die auftretenden „Preissignale“

Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas

Herausgegeben von
Richard Konetzke und Hermann Kellenbenz

Band 1/1964 Br. DM 38,—; Band 2/1965 Br. DM 44,—;
Band 3/1966 Br. DM 44,—; Band 4/1967 Br. DM 82,—.

Aus dem Inhalt der bisher erschienenen Jahrbücher:
G. Kahle, Geldwirtschaft im frühen Paraguay (1537-1600); H. Kellenbenz, Deutsche Plantagenbesitzer und Kaufleute in Surinam vom Ende des 18. bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts; H.-U. Wehler, Handelsimperium statt Kolonialherrschaft. Die Lateinamerikapolitik der Vereinigten Staaten vor 1898; E. M. Lahmeyer Lobo, Evolução da idéia de planejamento econômico na América Latina; H. Kellenbenz, Einige Aspekte der frühen Wirtschafts- und Sozialgeschichte des Nordostens von Brasilien; E. Otte, Das genuesische Unternehmertum und Amerika unter den katholischen Königen; H. Pohl, Zur Geschichte des adligen Unternehmers im spanischen Amerika; M. Nuñez Dias, Fomento e Mercantilismo: Política portuguesa na Baixada Maranhense (1755-1778); E. Otte, Träger und Formen der wirtschaftlichen Erschließung Lateinamerikas im 16. Jahrhundert; H. Pohl, Die Zuckereinfuhr nach Antwerpen durch portugiesische Kaufleute während des 80jährigen Krieges; M. Helmer, Economie et société au XVIII^e siècle: un cargador de Indias.

Ausführlicher Sonderprospekt auf Wunsch
(5 Köln-Nippes, Schwerinstraße 40)

BÖHLAU VERLAG KÖLN GRAZ

Hinweise und Anreize für potentielle Investoren gegeben werden. Es zeigt sich also, daß es eine Reihe gewichtiger Argumente gibt, die die Auffassung, Lohnsteigerungen wirkten sich grundsätzlich negativ auf den Entwicklungsprozeß aus, erheblich modifizieren.

DIE SOZIALE SICHERUNGSFUNKTION

Die zweite Grundfunktion der Gewerkschaften richtet sich auf die Verbesserung der sozialen Sicherung der Arbeitnehmer. Hier geht es um die Durchsetzung höherer Sozialleistungen bzw. um die Regelung der Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer. In Vereinbarungen mit den Arbeitgebern oder durch staatliche Gesetzgebung lassen sich wesentliche Veränderungen durchsetzen, wie z. B. bessere Arbeitsplatzgestaltung, Werksfürsorge, Einrichtung von Kantinen, Krankenkassen, Sozialzentren oder Pensionsfonds, Arbeitszeitregelung, moderne Arbeitsgesetzgebung, Sozialversicherung usw.

Diese Maßnahmen führen indirekt zu erheblichen Besserstellungen der Arbeitnehmer, beschneiden aber gleichzeitig die den Unternehmungen oder dem Staat für produktive Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel. Andererseits kann man allerdings argumentieren, daß viele solcher Sozialausgaben stärker produktivitätsfördernd sind als eine Erhöhung der Löhne. Außerdem handelt es sich bei vielen Maßnahmen der staatlichen Arbeitsgesetzgebung lediglich um die Erfüllung längst fälliger Ansprüche, die eingetretene Verschlechterungen der sozialen Lage wieder rückgängig machen oder die Mindeststandards sichern, die in der Realität längst überschritten werden.

Maßnahmen wie die Einrichtung eines Werkspensionsfonds oder eines staatlichen Sozialversicherungssystems beschneiden sogar das verfügbare Einkommen, weil Teile davon für die Daseinsvorsorge festgelegt werden. Erfahrungen in den entwickelten Ländern zeigen, daß solche Pensionsfonds und teilweise auch die Sozialversicherungssysteme zur Finanzierung von Investitionen beitragen. Bei sachgerechter Nutzung kann das auch in Entwicklungsländern der Fall sein.

DIE PRODUKTIVITÄTSSICHERUNGSFUNKTION

Eine Verbesserung der Entlohnung und der sozialen Leistungen kommt in vielen Fällen der Erhöhung der Arbeitsproduktivität zugute. Die Arbeitsbereitschaft und -fähigkeit wird gestärkt, und es werden Produktionsbehinderungen durch Fernbleiben vom Arbeitsplatz, Unaufmerksamkeit, schlechten Gesundheitszustand verringert. Die Gewerkschaften dürften dabei aus eigenem Interesse heraus daran interessiert sein, daß die Arbeitsproduktivität in den Betrieben steigt; denn eine solche positive Entwicklung schafft günstige Voraussetzungen für künftige Lohnverhandlungen. Um auf diesem Gebiet Verbesserungen zu erreichen, müssen sie deshalb ständige Aufklärungsarbeit in den

Betrieben leisten und den Arbeitnehmern die Beziehungen zwischen Produktivitätssteigerung und Lohnanhebung klarmachen. Es hat sich gezeigt, daß dann, wenn sich die Gewerkschaften dieser Dinge ernsthaft annehmen, beträchtliche Erfolge zu erreichen sind.

Wenn die Gewerkschaften durch Beeinflussung ihrer Mitglieder tatsächlich Produktivitätsverbesserungen durchsetzen können, dann dürften Unternehmer wie staatliche Stellen gut beraten sein, den Gewerkschaften ihre Unterstützung zu gewähren. Zudem sollten die Gewerkschaften, um sie stärker dem gesamtwirtschaftlichen Ganzen zu verpflichten und voll über alle anstehenden Probleme zu informieren, zur Mitarbeit in den Planungsinstanzen herangezogen werden. Die Beteiligung der Gewerkschaften an der Formulierung der entwicklungspolitischen Ziele und Maßnahmen wird sich dann positiv darauf auswirken, daß diese Ziele auch erreicht werden; denn durch die Beteiligung haben die Arbeitnehmer das Gefühl, an der entwicklungspolitischen Zielformulierung mitgewirkt zu haben. Das aber dürfte bei ihnen auch eine stärkere Verantwortung für die Erreichung dieser Ziele bewirken.

DIE BILDUNGSFUNKTION

Der notwendige Anpassungsprozeß an eine rationalisierte, arbeitsteilige Wirtschaft und Gesellschaft ist für Entwicklungsländer ohne eine genügende Zahl von ausgebildeten höheren und vor allem mittleren Führungskräften und Fachleuten aller Art nicht denkbar. Da nun im allgemeinen die öffentlichen Mittel für eine genügende Grund-, Berufsschul- und Fachschulausbildung nicht ausreichen, bleibt für die verschiedensten Organisationen ein großes Betätigungsfeld. So auch für die Gewerkschaften. Dabei gibt es für diese verschiedene Möglichkeiten der Bildungsarbeit, wie z. B. Alphabetisierungskampagnen, berufliche Fachschulcourse sowie spezielle gewerkschaftliche Bildungskurse. Aber auch der Beitrag zur staatsbürgerlichen Bildung, der durch die Gewerkschaften geleistet wird, sollte nicht übersehen werden.

DIE SOZIALE INTEGRATIONSFUNKTION

Die soziale Integrationsfunktion soll als letzte wichtige Funktion der Gewerkschaften in Entwicklungsländern hier ausgesprochen werden. Sie kennzeichnet den Beitrag der Gewerkschaften, den diese dafür leisten, daß die Bevölkerung die soziale Integration und Anpassung an den neuen von industriellen Arbeitsformen geprägten, städtischen Lebensstil bewältigen kann. Zwar ist es vor allem Aufgabe der öffentlichen Stellen, hier regelnd einzugreifen. Aber die Gewerkschaften können auf diesem Gebiet eine hilfreiche Rolle spielen. Denn sie haben einen relativ engen Kontakt zu den ärmeren Schichten der Bevölkerung, kennen deren Nöte und können den Regierungsstellen Hinweise auf notwendige Maßnahmen geben. Als ein-

flußreiche Gruppe haben sie außerdem leichter die Möglichkeit, Mißstände öffentlich anzuprangern.

Zudem können die Gewerkschaften selbst direkt aktiv werden und tun das auch. Beispielsweise richten sie Sozialzentren in den Gemeinden ein und unterstützen den für die soziale Integration wichtigen sozialen Wohnungsbau durch eigene Maßnahmen. Durch gewerkschaftseigene Konsumläden versuchen sie, die Versorgung der Bevölkerung zu verbessern. Durch Aufklärungsarbeit und Bildungskampagnen machen sie die Bevölkerung mit den Gegebenheiten des modernen Lebens und seinen Erfordernissen vertraut. Auch die Möglichkeit der Gründung eigener Unternehmungen sei hier kurz erwähnt. Daß die Gewerkschaften hier eine wichtige Rolle zu spielen haben, macht eine Äußerung des Internationalen Arbeitsamtes klar, das die Gewerkschaften als eines der mächtigsten Instrumente dafür bezeichnete, um eine neue Industriegesellschaft aufzubauen und dem Arbeiter, der aus der ländlichen Umgebung kommt, zu helfen, sich an die Bedingungen des industriell beeinflußten Lebens anzupassen.

GESAMTBEWERTUNG DER GEWERKSCHAFTSTÄTIGKEIT

Die vorangegangene Funktionsanalyse hat gezeigt, daß die Gewerkschaften eine Reihe von wichtigen Aufgaben zu erfüllen haben, die über die Grundfunktionen der Lohnsicherung und der sozialen Sicherung weit hinausgehen. Das bedeutet, daß für eine Beurteilung des Beitrags der Gewerkschaften zum Entwicklungsprozeß auch die weiteren Funktionen herangezogen werden müssen.

Die Analyse ergab, daß die Gewerkschaften aufgrund der gruppenstrategischen Notwendigkeiten nur schwer in der Lage sind, eine zurückhaltende Lohnpolitik zu treiben, die auf die gesamtwirtschaftlichen Tatbestände ausreichend Rücksicht nimmt. Insofern scheinen die Kritiker recht zu erhalten, daß die Gewerkschaften im Anfangsstadium der Entwicklung nicht entwicklungs-konforme Organisationen sind. Es konnte dann allerdings gezeigt werden, daß einige Argumente durchaus dafür sprechen, die negativen Auswirkungen von Lohnforderungen auf die Gesamtwirtschaft nicht zu überschätzen. So wurde darauf hingewiesen, daß der Verhandlungsspielraum der Gewerkschaften durch die Gegebenheiten am Arbeitsmarkt — nämlich hohe Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung — eingeengt wird. Zudem ist der Anteil der Lohnbezieher an der gesamten Erwerbsbevölkerung noch relativ niedrig, so daß eine Erhöhung der kaufkräftigen Nachfrage durch Lohnerhöhungen im Umfang begrenzt bleiben dürfte. Eine Nachfrageausweitung in Entwicklungsländern kann außerdem durchaus positiv wirken, da es auch hier in verschiedenen Bereichen bereits unausgelastete Kapazitäten gibt. Ein weiterer Punkt ist, daß verbesserte Lohn- und Sozialleistungen wenigstens teilweise eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität be-

wirken werden. Deshalb ist ein Teil der von den Gewerkschaften durchgesetzten Sozialleistungen als produktive Investition anzusehen.

Bei einseitiger Konzentration der Aufmerksamkeit auf die lohnpolitischen Aktivitäten der Gewerkschaften werden die wichtigen Funktionen übersehen, die die Gewerkschaften außerdem erfüllen. So werden diese z. B. bei einem einigermaßen guten Verhältnis zu den Tarifpartnern selbst auf die Einhaltung und Erhöhung der Arbeitsproduktivität in den Betrieben hinwirken. Dadurch schaffen sie sich im übrigen eine bessere Verhandlungsposition für die Zukunft. Die positiven Aspekte der Bildungs- und der sozialen Integrationsfunktion sind unmittelbar erkennbar. Interessant für die Bewertung dieser „Ergänzungsfunktionen“ ist, daß auch die Regierungen, die eine lohnpolitische Aktivität der Gewerkschaften untersagen, sie auf die Wahrnehmung dieser Ergänzungsfunktionen beschränken wollen; denn sie sehen diese offensichtlich als positiv für die Unterstützung des Entwicklungsprozesses an.

Unter Berücksichtigung aller dieser Aspekte wird somit das Argument, daß die Gewerkschaften den Entwicklungsprozeß zumindest in dessen erster Phase negativ beeinflussen, stark modifiziert.

GEWERKSCHAFTEN ALS AKTIVE ENTWICKLUNGSTRÄGER

Nun sollte man zudem beachten, daß für eine realistische Beurteilung der Rolle der Gewerkschaften in Entwicklungsländern aber neben den verschiedenen öffentlichen Funktionen unbedingt auch noch einige wichtige gesellschaftspolitische Wirkungen, die von den Gewerkschaften ausgehen, Berücksichtigung finden müssen. Eine der wesentlichsten Voraussetzungen für den Erfolg des Entwicklungsprozesses ist, daß eine wirkungsvolle Entwicklungsdynamik ausgelöst wird. Um das „take-off“ in das moderne Wachstum zu erreichen, müssen die in traditionellen Produktions- und Verhaltensweisen beharrenden Bereiche der Wirtschaft in den modernen Produktionsprozeß einbezogen werden. Dazu bedarf es nicht allein umfangreicher Kapitalmittel, sondern vor allem einer Organisationskonzeption, die bemüht ist, die Entwicklung durch die Heranziehung und Einbeziehung der Bevölkerungsschichten auf allen Ebenen in Gang zu setzen. Es ist jedoch in vielen Entwicklungsländern zu beobachten, daß es an einer breiten Schicht geeigneter einheimischer Kräfte mangelt, die als aktive Entwicklungsträger fungieren und die schweren Aufgaben der Aktivitätsentfaltung, der Modernisierung der Arbeitsmethoden, der kulturellen Transformation und sozialen Anpassung tatkräftig in Angriff nehmen oder unterstützen können.

Die Entwicklungsbehörden wie auch andere, die moderne Entwicklung tragenden Schichten — z. B. die Unternehmer — müssen deshalb sehr daran interessiert sein, dynamische Entwicklungsträger zu fin-

den, die für ihre Modernisierungspläne als „Interpreten“ dienen können, weil sie tatsächlich Kontakt zur Bevölkerung haben. Hier bieten sich die Gewerkschaften als eine geeignete Gruppe an. Sie sind zwar eine Organisationsform des modernen Sektors, haben aber im Zusammenhang mit ihrem Grundauftrag, d. h. der Interessenvertretung der einfachen Schichten, zum noch traditional beeinflussten Bereich einen echten Kontakt. Sie stellen somit eine natürliche Verbindung zwischen den beiden Teilen der Wirtschaftsgesellschaft in Entwicklungsländern dar. Aufgrund des Vertrauens, das ihnen häufig — im Gegensatz zu den Regierungsvertretern oder Unternehmern — von den breiten Schichten von vornherein entgegengebracht wird, können sie vielfach erheblich dazu beitragen, notwendige Entwicklungsmaßnahmen zu erklären sowie zu popularisieren und die Aktivierung der breiten Schichten anzuregen. Andererseits werden sie aber aufgrund ihrer intimeren Kenntnis der Lage und Stimmung im Volke den Entwicklungsbehörden wertvolle Hinweise hinsichtlich der Möglichkeit und Notwendigkeit bestimmter Entwicklungsmaßnahmen geben können.

Zugleich sollte man auch in dem ständigen Druck der Gewerkschaften auf eine Verbesserung der Einkommensverteilung die dynamisierenden Anreizeffekte für die Entwicklung nicht übersehen. Die unteren Einkommensschichten werden aufgrund besserer Entlohnung bereit sein, ihre Kräfte zu mobilisieren, um dadurch ihren Lebensstandard zu verbessern. Den Beziehern höherer Einkommen dagegen werden durch die steigende Nachfrage auf den Märkten Anreize für rentable Investitionen geboten. Andererseits wird durch den gewissen Einkommensentzug bei manchen Beziehern höherer Einkommen die gerade in Entwicklungsländern nicht unbeträchtliche Gefahr eingeschränkt, daß das Einkommen für Luxuskonsum bzw. unproduktive Kapitalakkumulation und Kapitalflucht verwendet wird. Somit kann die Aktivität der Gewerkschaften dazu beitragen, daß die Tendenz zum Renten- bzw. Basarkapitalismus verringert und die Entwicklung in Richtung einer modernen Industriewirtschaft vorangetrieben wird.

ZUBILLIGUNG DER KOALITIONSFREIHEIT

Um allerdings den gewerkschaftlichen Beitrag zur Entwicklung tatsächlich wirksam werden zu lassen, muß den Gewerkschaften ihre volle Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit zugebilligt werden. Diese Bedingung sollte klar gesehen werden. Das Vertrauen der breiten Schichten zu der ihre Interessen wahrnehmenden Organisation basiert darauf, daß diese ihren Grundauftrag auch tatsächlich erfüllt. Die Gewerkschaft kann die entwicklungspolitisch wichtigen Ergänzungsfunktionen der Produktivitätssicherung, der Bildung und der Unterstützung der sozialen Integration sowie der Mobilisierung der Gesellschaft nur dann erfolgreich ausüben, wenn sie auch für die Wahrnehmung

der Grundfunktionen der Lohnsicherung und der sozialen Sicherung freien Spielraum hat. Denn nur dadurch bleibt sie gegenüber ihren Mitgliedern und der gesamten Arbeitnehmerschaft langfristig glaubwürdig. Allein dieses Vertrauensverhältnis zur Arbeitnehmerschaft setzt die Gewerkschaft dann auch in die Lage, der Bevölkerung gewisse im Interesse der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung notwendige, aber vielleicht unpopuläre Maßnahmen verständlich zu machen.

Es ist dabei keine Frage, daß durch die Gewährung der Koalitionsfreiheit und freizügiger Betätigungsmöglichkeiten den Gewerkschaften und vor allem ihren Funktionären in der wirtschaftlichen Situation, in der sich die Entwicklungsländer befinden, eine bedeutende Verantwortung auferlegt wird. Sie wären falsch beraten, diese Freizügigkeit lediglich einseitig zugunsten der Erfüllung der eigenen Interessen, aber unter Vernachlässigung der gesamtwirtschaftlichen Ziele auszunutzen. Hier wird es Aufgabe der Regierung sein, den wirtschaftspolitischen Bewegungsspielraum für die Gewerkschaften zu definieren und ihnen die Lage der gesamten Wirtschaft immer wieder klarzumachen. Es erscheint in dieser Situation auch gerechtfertigt, daß die Regierungen die Aktivitäten der Gewerkschaften daraufhin überprüfen, ob diese tatsächlich ihre Funktionen wahrnehmen und sich nicht in Untätigkeit und Korruption verlieren.

Insgesamt läßt sich nach Berücksichtigung der verschiedenen Funktionen der Gewerkschaften im wirtschaftlichen wie auch gesellschaftspolitischen Bereich feststellen, daß die Annahme, deren Wirken beeinflusse den Entwicklungsprozeß grundsätzlich negativ, durchaus bestreitbar ist. Diese Annahme basiert auf einer einseitigen Hervorhebung der lohnpolitischen Aktivität und ihrer behaupteten schädlichen Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Es konnte dagegen gezeigt werden, daß die Wirksamkeit der Gewerkschaftsarbeit viel weiter geht und hierbei überwiegend positive Entwicklungseffekte zum Tragen kommen. Eine Gesamtbetrachtung führt folglich zu dem Ergebnis, daß es vertretbar sein kann, die sich durch die lohnpolitische Aktivität der Gewerkschaften möglicherweise ergebenden Nachteile in gewissem Umfang hinzunehmen; denn die aktive Tätigkeit freier Gewerkschaften zeitigt auf anderen Ebenen viele positive Auswirkungen, die bei der Vielzahl gegebener akuter Entwicklungsprobleme nicht gering geschätzt werden dürfen.

Unter Berücksichtigung all dieser Argumente sollten deshalb sowohl die verantwortlichen Instanzen der Regierungen und die Unternehmer in Entwicklungsländern wie auch die Institutionen der Entwicklungshilfepolitik in den Industrieländern ihre manchmal skeptische Beurteilung der Gewerkschaftstätigkeit überdenken. Anstatt die Aktivität einzuschränken und zu bekämpfen, sollte man viel stärker darauf hinarbeiten, daß die Gewerkschaften in der Realität ihre Funktionen so gut wie irgend möglich erfüllen können.