

UKRAINE

Gewerkschaftsmonitor

Februar 2020

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Mit der überraschenden Wahl des Comedians Wolodymyr Selenskyj zum Präsidenten der Ukraine und dem durchschlagenden Wahlerfolg seiner neu gegründeten Partei »Diener des Volkes« in den vorgezogenen Parlamentswahlen hat sich die politische Landschaft gravierend verändert und mit ihr sich das allgemeine Reformtempo deutlich erhöht. Die neue Regierung ist die Jüngste in der Geschichte der Ukraine. Das Parlament besteht seitdem zu etwa einem Dreiviertel aus politischen Newcomern unterschiedlichster Herkunft: Überwiegend junge Unternehmer_innen finden Platz neben zivilgesellschaftlichen Aktivist_innen, Medienschaffenden, aber auch exotischen Newcomern wie Hochzeitsfotografen und Ringern. Die größte Fraktion in der Geschichte des Parlamentes könnte unterschiedlicher kaum aufgestellt sein und mit den vielen denkbar unterschiedlichen Biografien gehen auch teilweise vollkommen divergierende politische Vorstellungen von libertären über eher konservative bis hin zu sogar vereinzelt sozialdemokratischen Stimmen einher. Während die Partei über kein ideologisches Fundament verfügt, so scheint der Glaube an Präsident Selenskyj und die gemeinsame Willenskraft, das Land auf allen Ebenen zu verändern, der eigentliche Kitt dieser denkbar schwierig zu disziplinierenden Fraktion zu sein. Doch wie immer in der jüngeren Geschichte der Ukraine ist auch diese neue politische Kraft nicht frei von unterschiedlichen oligarchischen Strömungen. Schon bei der Listenaufstellung wurde klar, dass gewisse Persönlichkeiten Einfluss auf die Zusammensetzung ausgeübt zu haben, um auch ihre Stakeholder ins Parlament zu bringen. Die spektakuläre Abschaffung der Abgeordnetenimmunität hatte daher auch einen disziplinierenden Charakter auf die eigene Fraktion. In den kommenden gravierenden Reformschritten soll nach Möglichkeit das Abdriften einzelner Mitglieder der Fraktion von der Linie der Regierung verhindert werden. Die Landreform (und damit verbunden die Möglichkeit des freien Landhandels), welche seit Jahren von den jeweiligen Machthabenden angekündigt, jedoch nie politisch umge-

setzt wurde, brachte erste politische Spannungen. Aber auch die Legalisierung des Glückspiels, die Verlängerung des Sonderstatus des Donbass und eine bislang als missglückt zu wertende Reform der Dezentralisierung (diese hätte faktisch eine stärkere Zentralisierung bedeutet und wurde nach einem nächtlichen Tweet der G7-Botschafter_innen vom Präsidenten nicht unterschrieben und an das Parlament zurückgewiesen) brachten teilweise heftige Debatten mit sich. Parlament und Regierung stehen unter einem enormen Druck zu liefern und arbeiten in einem viel beschworenen »Turboregime«: Gesetze werden in kürzester Zeit erarbeitet, nicht oder kaum öffentlich diskutiert bzw. durch Konsultationen mit relevanten Akteuren überarbeitet und mit der bislang noch komfortablen Mehrheit zügig durch das Parlament gebracht. Wie sich bereits bei der Reform der Dezentralisierung gezeigt hat, sind diese jedoch oftmals nicht frei von Fehlern oder lückenhaft und ungenau ausgearbeitet. In den Meinungsumfragen macht sich daher zunehmend Missmut über Parlament und Regierung bemerkbar, welcher (noch) nur geringe Auswirkungen auf die weiterhin hohe Popularität des Präsidenten zu haben scheint.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Mit einem Wirtschaftswachstum von 3,6 Prozent im Jahr 2019 ist das Wachstum weiterhin auf Erholungskurs. Es nährt sich vor allem aus Investitionen (vorwiegend in der Landwirtschaft und im Bau) und dem privaten Konsum. Außenwirtschaftliche Faktoren wie der Gasimportpreis und der Preis für Eisenerzexporte wirken ebenfalls positiv. Für 2020 wird ein Wachstum von 3,7 Prozent erwartet. Die unerwartete Stärkung der Landeswährung um etwa 20 Prozent zum US-Dollar bedeutete einen Rückgang der Inflation auf unter 5 Prozent (und somit im Zielbereich der Nationalbank) und eine mehrstufige Herabsenkung des Leitzinses von 18 Prozent zu Anfang des Jahres 2019 auf inzwischen 11 Prozent. Die Zentralbank nutzte die Aufwertung zum Aufwuchs der Währungsreserven auf Vorkrisenniveau. Moderate Haushaltsdefizite von 2018 bis 2020 (jeweils 2,3 Prozent des BIP) und der Rückgang der Staatsverschuldung auf unter 60 Pro-

zent des BIP in 2019 bedeuteten ein zunehmendes Interesse ausländischer Investoren an lokalen Anleihen. Gleichzeitig bedeutete diese Aufwertung auch Einbußen für die exportorientierte Wirtschaft und eine zurückgehende Industrieproduktion.

Aus wirtschaftlicher Sicht könnte sich der Beitritt zur EU-Freizone als problematisch erwiesen. Die sozialen Folgen der Assoziierung im Hinblick auf Freihandel und Beschäftigung müssten daher stärker thematisiert werden. Hier steht einer allgemein positiven Wahrnehmung des Assoziierungsprozesses eine nüchterne Realität gegenüber. Die Ukraine schafft es bisher kaum, Produkte mit hohem Verarbeitungsgrad in den EU-Markt zu exportieren. Exportiert werden vor allem Rohstoffe oder Low-Tech-Produkte. Dies hat eine Primitivisierung der ukrainischen Wirtschaft zur Folge – von High-Tech (Flugzeuge, Raketenantriebe, die allesamt bislang für den eurasischen Markt produziert wurden) zu Low-Tech (Kabelbäume oder Sitze für die EU-Autoindustrie).

Höhere Löhne in den EU-Ländern, ein starker Arbeitskräftebedarf sowie vergleichsweise lasche Migrationsgesetze in Polen erleichtern die Arbeitsmigration. Inzwischen wurden mehr als eine Million sogenannte »Karta Poljaka« und mit ihnen eine Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung an Ukrainer_innen vergeben, die nachweisen konnten, dass sie polnische Vorfahren haben. Rücküberweisungen von Arbeitsmigrant_innen machen inzwischen zehn Prozent des BIP aus.

Die ukrainischen Bruttolöhne sind den Angaben des Statistikanalysten zufolge im Juni im 2019 auf 10.783 Hrywnja gestiegen und steigen weiterhin dynamisch. Umgerechnet in Euro zum damaligen Wechselkurs verdienten die Ukrainer_innen damit brutto durchschnittlich mit 362 etwa 63 Euro mehr als ein Jahr zuvor. Nach Abzug der Einkommenssteuer von 18 Prozent und der Kriegsabgabe von 1,5 Prozent verblieben netto im Schnitt etwa 295 Euro. Zwischen 40 und 50 Prozent aller Arbeitnehmer_innen werden jedoch offiziell nur mit dem Mindestlohn von aktuell umgerechnet 170 Euro vergütet, erhalten darüber hinaus aber deutliche Mehrzahlungen im Briefumschlag. Die offizielle Arbeitslosigkeit lag 2019 bei 8,8 Prozent. Bedenklich stimmt die Armutsstatistik: 2017 lag diese bei 24,5 Prozent. 2013, das Jahr vor dem Maidan und dem Beginn des Krieges, lag dieser Wert noch bei 14,1 Prozent. Die Ukraine ist daher trotz zaghaften Wachstums weit davon entfernt, die sozialen Folgen der Krise zu überwinden. Gleichzeitig macht die Schattenwirtschaft nach wie vor einen erheblichen Teil der Wirtschaftsleistung aus. Laut des Ministeriums für Wirtschaftsentwicklung wurden 2018 31 Prozent des offiziellen BIP im informellen Sektor erwirtschaftet.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Aus Sicht der Gewerkschaften und des sozialen Friedens birgt eine in Planung befindliche massive Reform der Arbeitsgesetzgebung erhebliche politische Sprengkraft. Der vorliegende Entwurf (ausgearbeitet durch das Wirtschaftsministerium) sieht eine weitestgehende Liberalisierung und Flexibilisierung der Arbeitswelt nach georgischem Vorbild vor. Dabei

sollen auch grundlegende Gewerkschaftsrechte und der soziale Dialog beschnitten werden. Das vorgeschlagene Arbeitsgesetz umfasst 99 Artikel und enthält Bestimmungen, die es ermöglichen, Arbeitnehmer_innen ohne Angabe von Gründen und kurzfristig zu entlassen. Es ermöglicht kurzfristige Einzelarbeitsverträge, einschließlich Nullstundenverträge, und lange, schlecht vergütete Arbeitszeiten. Der Gesetzesentwurf gibt Arbeitgeber_innen das Recht, die Lohnsätze auf 50 Prozent des Mindestlohns festzusetzen. Das Gesetz schwächt auch die Sozialschutzgarantien, einschließlich des Mutterschutzes, und schränkt die Verantwortung für die Arbeitsaufsicht ein (wobei schon jetzt die Ukraine aufgrund der dysfunktionalen Arbeitsaufsicht zu den europäischen Ländern mit der höchsten Sterblichkeitsrate am Arbeitsplatz zählt, vor allem im Baugewerbe). Mit der Verabschiedung dieses Gesetzes würden das derzeitige Arbeitsgesetzbuch und das Gewerkschaftsgesetz abgeschafft. Für den Fall, dass dieses Gesetz nicht verabschiedet wird, wurden zwei Ersatzgesetze ausgearbeitet, um über die Hintertür Änderungen an den geltenden Gesetzen zur Sicherung der Arbeitsreform sicherzustellen. Vorgeschlagene Änderungen des Gewerkschaftsgesetzes umfassen Beschränkungen der Anzahl der Gewerkschaften auf Unternehmensebene und Beschränkungen der Gewerkschaftsorganisation, die Beschränkung der Tarifverträge auf nationale und betriebliche Ebene, den Ausschluss von Garantien für Gewerkschaften auf Unternehmensebene und die staatlichen Verpflichtungen zur Berücksichtigung von Gewerkschaftspositionen bei der Entwicklung von Sozial-, Wirtschafts- und Arbeitsgesetzen abzuschaffen. Schließlich soll Gewerkschaftseigentum als Staats-eigentum betrachtet werden.

Die Regierung erarbeitete die Gesetzesentwürfe ohne Rücksprache mit den Sozialpartnern und behandelte den Text als geheimes Dokument, das den Gewerkschaften, den Arbeitgebern und der Öffentlichkeit verborgen blieb. Darüber hinaus bat die Regierung die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) nicht um Unterstützung bei der Ausarbeitung des neuen Arbeitsgesetzes. Stattdessen wurde nur zugesichert, dass es den ILO-Übereinkommen entsprechen würde. Die vorgeschlagenen Gesetze verletzen jedoch die internationalen Verpflichtungen der Ukraine zur Bekämpfung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte für ein menschenwürdiges Leben und eine menschenwürdige Arbeit, einschließlich der grundlegenden ILO-Konvention 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, die ILO-Konvention 89 zu Tarifverhandlungen und die Konvention 131 über die Mindestlohnfestsetzung, aber auch das Assoziierungsabkommen mit der EU und das Freihandelsabkommen mit Kanada.

Dabei ist grundsätzlich eine Reform des Arbeitsrechtes zu befürworten: Da das jetzige weitestgehend seit den 1970er Jahren (und somit planwirtschaftlichen Zeiten) unverändert ist, ist es kaum noch für die moderne Arbeitswelt und einen zeitgemäßen Schutz der Arbeitnehmer_innen geeignet, es benachteiligt Arbeitnehmer wie Arbeitgeber praktisch gleichermaßen. Eine gut ausgearbeitete Reform bietet daher die Chance, der Ukraine ein zeitgemäßes und sich an europäischen Sozialstandards orientierendes Arbeitsrecht zu geben.

Stattdessen drohen mit dem jetzt vorliegenden Entwurf ein weitest gehendes Herabsenken dieser Standards und eine allgemeine Verschlechterung der ukrainischen Arbeitswelt. Im Kampf um die Reform des Arbeitsrechts schlägt für die ukrainischen Gewerkschaften nun die entscheidende Stunde: Schaffen sie es, die Regierung zumindest zu Konsultationen mit den Sozialpartnern und der ILO zu bewegen ist ein Teilerfolg erreicht, der die Möglichkeit bietet konstruktiv ein modernes und europäisches Arbeitsrecht auszuarbeiten. Gelingt ihnen dies nicht, haben sie ihre, sich in den letzten Jahren fortgesetzte, organisatorische Schwächung offenbar ein für alle Mal zementiert und dürften in der Gestaltung der künftigen Arbeits- und Sozialbeziehungen immer weniger eine Rolle spielen. Für die internationalen Partner der Ukraine ist wiederum geboten auf die Wichtigkeit einer ausgewogenen Reform für den sozialen Frieden der Ukraine hinzuweisen. Sozialdumping wird nicht dazu beitragen, dauerhaft ausländischen Investoren ins Land zu holen und dürfte auf der Gegenseite mittelfristig noch mehr Arbeits- und Armutsmigration in die EU bedeuten.

GEWERKSCHAFTEN IN DER UKRAINE – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Nach der Unabhängigkeit, am Beginn des Transformationsprozesses, war der ukrainische Teil des sowjetischen Gewerkschaftsbundes, »Ukrprof-rada« ein monolithischer Gewerkschaftsdachverband mit 26,6 Millionen Mitgliedern. Neben fast allen Arbeitnehmer_innen und Studierenden umfasste der Dachverband auch die Leitungsebenen von Ministerien, Behörden und staatlichen Unternehmen. Damit waren die Gewerkschaften in der Ukraine wie in jedem anderen postsowjetischen Land Teil der staatlichen Strukturen, verlängerter Arm der Führung und Sozial- und Kulturabteilung der Betriebe. Ein Jahr nach der Unabhängigkeit erklärte sich »Ukrprof-rada« unabhängig und gründete den Gewerkschaftsbund

Föderation der Gewerkschaften der Ukraine (FPU). Dieser übernahm auch alle Immobilien und Besitztümer der Vorgängerorganisation und wurde somit einer der reichsten kollektiven Immobilienbesitzer in der Ukraine. Trotz Bemühungen seit der Unabhängigkeit, diese Strukturen zu reformieren, ist bis heute keine wirkliche Transformation gelungen, noch immer sieht sich die FPU eher als Vermittlerin zwischen Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen, denn als Vertreterin der Interessen der Beschäftigten.

Neben der FPU sind nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion unabhängige Gewerkschaften entstanden, die ihre Wurzeln in der Streikbewegung der Grubenarbeiter und Verkehrsbeschäftigten haben, inzwischen aber auch andere Branchen umfassen. Nach ausgeprägten Streiks in den Jahren 1994–1998 schlossen sich die Unabhängige Gewerkschaft der Bergarbeiter und einige andere neue Gewerkschaften zur Konföderation der Freien Gewerkschaften der Ukraine (KVPU) zusammen. Sie sind wesentlich kleiner als die FPU, verstehen sich aber originär als die Vertreterin von Arbeitnehmerinteressen und zeichnen sich durch eine hohe Konfliktfähigkeit aus.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Auf den ersten Blick erscheint die Gewerkschaftslandschaft in der Ukraine sehr heterogen und fragmentiert. Im Januar 2018 gab es 21 offiziell registrierte nationale Gewerkschaftsdachverbände und 143 allukrainische Gewerkschaften. Die formal relativ hohe Zahl registrierter Gewerkschaften korrespondiert aber bei weitem nicht mit aktiver gewerkschaftlicher Tätigkeit. Viele der Gewerkschaften erfüllen nicht die Repräsentationskriterien, die Voraussetzung für das Führen von Tarifverhandlungen sind, oder haben nicht die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen als primäres Ziel.

Der größte Gewerkschaftsdachverband ist nach wie vor die Föderation der Gewerkschaften der Ukraine (FPU), die Rechtsnachfolgerin des sowjetischen Rats der Gewerkschaften. Laut

Tabelle 1

Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in der Ukraine

Dachverband	Vorsitz und stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Федерація профспілок України, ФПУ (Föderation der Gewerkschaften der Ukraine, FPU)	Vorsitz: Hryhori Osovy Stv. Vorsitz: Oleksandr Schubin, Volodymyr Saenko, Jevhen Drapjaty	4,8 Mio. (1.1.2019)	IGB
Конфедерація вільних профспілок України, КВПУ (Konföderation der freien Gewerkschaften der Ukraine, KVPU)	Vorsitz: Myhailo Volynez Stv. Vorsitz: Volodymyr Kozelskiy, Natalia Lewyzka	252.000 (1.1.2019)	IGB
Всеукраїнське об'єднання солідарності трудівників, БОСТ (Allukrainische Vereinigung der Arbeitnehmer Solidarität, VOST)	Vorsitz: Oleksandr Dzhylyuk	150.355 (1.1.2019)	IGB

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in der Ukraine

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz und stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Профспілка металургів і гірників України, (Bergbau- und Metallurgiegewerkschaft der Ukraine)	FPU	Vorsitz: Serhi Komyshev Stv. Vorsitz: Oleksandr Rjabko	208.286 (1.1.2019)	IndustriAll
Профспілка працівників вугільної промисловості України (Gewerkschaft der Kohleindustrie der Ukraine, PRUPU)	FPU	Vorsitz: Viktor Turmanov Stv. Vorsitz: Andriy Zymin	66.201 (12.2018)	IndustriAll
Незалежна профспілка гірників України, НПУ (Unabhängige Bergarbeitergewerkschaft der Ukraine, NPGU)	KVPU	Vorsitz: Myhailo Volynez Stv. Vorsitz: Natalia Lewyzka	45.332 (1.1.2019)	IndustriAll
Профспілка працівників агропромислового комплексу України (Gewerkschaft der Agrarindustrie der Ukraine)	FPU	Vorsitz: Switlana Samosud Stv. Vorsitz: Olga Lopata	269.967 (12.2018)	IUF, EFFAT
Профспілка залізничників і транспортних будівельників України (Gewerkschaft der Eisenbahner und Transportbauer der Ukraine)	FPTU	Vorsitz: Vadum Bubnyak Stv. Vorsitz: Olexandr Muschenok	341.400 (31.12.2018)	ITF, ETF
Федерація професійних спілок транспортників України, ФПТУ (Föderation der Transportgewerkschaften der Ukraine, FPTU)	keine	Vorsitz: Vadym Bubnyak Stv. Vorsitz: Oleksandr Muschenok	341.400 (1.1.2019)	ITF
Профспілка працівників освіти і науки України (Gewerkschaft Bildung und Wissenschaft der Ukraine)	FPU	Vorsitz: Heorhi Trukhanov Stv. Vorsitz: Ljubov Garbarenko, Serhi Romanjuk	976.441 (1.1.2019)	EI, ETUCE
Профспілка працівників охорони здоров'я України (Gewerkschaft Gesundheitswesen der Ukraine)	FPU	Vorsitz: Viktoria Koval Stv. Vorsitz: Iryna Schwetz	658.571 (1.1.2019)	PSI, EPSU
Професійна спілка працівників державних установ України (Gewerkschaft der Staatsbeamten der Ukraine)	FPU	Vorsitz: Vitaliy Poshtowui	218.000 (1.1.2018)	PSI, EPSU
Об'єднання всеукраїнських автономних профспілок, ОВАП (Verband der Autonomen Gewerkschaften der Ukraine, OVAP)	keine	Vorsitz: Anatoli Shyrokov	152.653 (1.1.19)	PSI, EPSU
Об'єднання всеукраїнських профспілок і профоб'єднань «Єдність» (Allukrainischen Gewerkschaften und Gewerkschaftsverbände »Einheit«)	keine	Vorsitz: Anatoli Onischuk	151.544 (1.1.2019)	PSI, EPSU

offiziellen Angaben gehören ihr noch 4,8 Mio. Mitglieder an (im letzten Gewerkschaftsbericht standen noch 5,09 Mio. Mitglieder zu Buche), 1992 waren es 25 Millionen. In der FPU haben sich 44 gesamtukrainische Branchengewerkschaften und 25 regionale Vereinigungen zusammengeschlossen. Zur Erosion der Mitgliederzahlen gibt es viele Gründe, darunter den Einbruch der Industrie nach der Unabhängigkeit, das Verschwinden ganzer Branchen sowie eine sehr große Schattenwirtschaft, die bis zu 40 Prozent der Wirtschaft ausmacht. Zu den einflussreichsten und zugleich mitgliederstärksten Branchengewerkschaften innerhalb der FPU gehören die »Bergbau und Metallurgie Gewerkschaft« mit ca. 208.200 Mitgliedern im Jahr 2019 (2018 noch 314.100 Mitglieder), sowie die Gewerkschaft »Kohlebergbau« mit ca. 66.200 Mitgliedern (zuvor noch 78.640 Mitglieder). Im öffentlichen Sektor zählen die Gewerkschaft »Bildung und Wissenschaft«, der auch viele Studenten angehören, mit insgesamt ca. 976.000 Mitgliedern (zuvor noch 1.584.950 Mitglieder), sowie die Gewerkschaft »Gesundheit« mit nahezu 658.600 Mitgliedern (zuvor 795.950) Mitgliedern, zu den zahlenmäßig stärksten.

Ein zweiter wichtiger Gewerkschaftsdachverband ist die Konföderation der Freien Gewerkschaften der Ukraine (KVPU) mit 252.000 Mitgliedern (im letzten Bericht noch 240.000 Mitglieder). Die KVPU hat ihre Wurzeln in den Bergarbeiterstreiks der 1990er Jahre und in den nationalpatriotischen Bewegungen der Ukraine. Den vitalen Kern der KVPU bildet nach wie vor die einflussreiche Unabhängige Bergarbeitergewerkschaft (NPGU), aber auch der Bildungs- und Gesundheitssektor ist in diesem kleinen Dachverband relativ stark vertreten. In der KVPU gibt es darüber hinaus kleinere Mitglieds- und Gewerkschaften, die zu keiner Branche oder Region einen Bezug haben. Gegenwärtig vereinigt die KVPU elf Branchengewerkschaften. Neben der Gründung neuer Gewerkschaften lebt die KVPU in ihrer Mitgliederentwicklung davon, unzufriedenen Mitgliedern der alten Gewerkschaften eine Heimat anzubieten, was auch ihr Wachstum im letzten Jahr erklären dürfte. Die KVPU finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen der Mitgliedsorganisationen, Spenden von Bürgern, Unternehmen, Institutionen und Organisationen aus den In- und Ausland.

Die Allukrainische Vereinigung der Arbeitnehmer Solidarität (VOST) ist, wie die FPU und KVPU, Mitglied im Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB), findet jedoch weder in der Öffentlichkeit noch bei Tarifverhandlungen usw. Beachtung.

Außerdem gibt es ca. 30 Gewerkschaften ohne Dachverbandsbindung, wie z. B. die starke Eisenbahnergewerkschaft, die auch sowjetische Wurzeln hat, und die sich aufgrund ihres gewichtigen Alleinstellungsmerkmals bislang gegen die Mitgliedschaft in einem Dachverband entschied. Die Eisenbahnergewerkschaft ist Mitglied der International Transport Federation (ITF). Auch gibt es eine Vielzahl von »gelben«, gekauften oder anderen Pseudogewerkschaften. Ihre Entwicklung begann massiv in den Jahren 2000/2001, oft wurden sie mit dem Motiv der Geldwäsche oder der Abzweigung von Mitteln aus den sozialen Sicherungssystemen gegründet. Ein anderer Grund ist, dass sich berufsständische Organisation von z. B. Juristen oder Versicherungsmaklern nach damaligem

Recht nur als Gewerkschaft registrieren lassen konnten, um ihre Interessen offiziell zu vertreten.

Schließlich gibt es eine unüberschaubare Menge von lokalen, regionalen, »Gewerkschaften«, die sich teilweise sogar Dachverbänden angeschlossen haben. Darunter z. B. die Kiewer Gewerkschaft der Metro-Beschäftigten (KVPU), die Gewerkschaft der Arbeiter der Zuckerfabrik in Orzhica, oder die Kharkiwer regionale Organisation freier Gewerkschaften. Einige sind fraglos gewerkschaftliche Organisationen, andere haben politische Strukturen und viele repräsentieren nur Geschäfts- oder Handelsinteressen.

Diese Fragmentierung stellt ein Problem für die Gewerkschaften und ihre Machtposition dar. Heute stehen sich zahlenmäßig übermächtige »alte« Arbeitnehmervertretungen und neue, unabhängige Gewerkschaften unversöhnlicher denn je gegenüber. Zwischen ihnen herrscht große Konkurrenz und Uneinigkeit, teilweise per se und einzelnen Partikularinteressen geschuldet. Ein konkretes Beispiel findet sich in den sehr angespannten Beziehungen zwischen KVPU und FPU.

Seit der Unabhängigkeit hat die FPU über 70 Prozent ihrer Mitglieder verloren, diese haben sich auch keinen anderen Gewerkschaften angeschlossen. Während zu Beginn der Unabhängigkeit noch nahezu 100 Prozent der Arbeitnehmer_innen organisiert waren, sind heute nur noch ca. 40 Prozent der Arbeitnehmer_innen im formalen Sektor organisiert. Lässt man den signifikanten informellen Sektor außer Acht, ist der Organisationsgrad in der Ukraine immer noch höher als in vielen anderen Ländern. Sie sind nach wie vor die größte zivilgesellschaftliche Organisation im Land und hätten theoretisch das Potenzial, ihre Mitglieder zu mobilisieren und dadurch Einfluss auf Sozial- und Industriepolitik zu nehmen.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Die grundlegenden Rechte der Gewerkschaften sind in Art 46 der Verfassung, sowie in den Gesetzen »Über Bürgerassoziationen«, »Über die Gewerkschaften, ihre Rechte und Garantien ihrer Tätigkeit« von 1999 und im Arbeitsgesetzbuch von 1971 festgeschrieben, dessen mannigfaltige Reformversuche noch unvollendet sind. Die Ukraine hat die ILO-Konvention Nr. 87 »Über die Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts« unterzeichnet. Gewerkschaften sind, theoretisch betrachtet, unabhängig und können ihre Tätigkeit frei gestalten. Grundsätzlich gibt es auch ein Recht auf Streik. Eine Ausnahme besteht in einigen für den Staat zentralen Bereichen, so in der Justiz, der Armee, der Regierung, der Polizei sowie im Energiesektor.

Die letzten gesetzlichen Änderungen traten 2012 durch das Gesetz über den sozialen Dialog in Kraft. Seither muss zur vollen Wahrnehmung der Rechte zunächst der Status einer Gewerkschaft durch die staatliche oder territoriale Registrierungsbehörde bestätigt werden. Gleichzeitig wurde der nationale dreiseitige sozial-ökonomische Rat von einem Beratungsgremium zu einer eigenständigen Organisation aufgewertet.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Die Generalvereinbarung, die auf nationaler Ebene seit 1991 von den Sozialpartnern geschlossen wird, ist (lt. Artikel 8 des Gesetzes über Tarifverträge, 2014) das Fundament für die Verhandlungen und den Abschluss von Tarifvereinbarungen in Betrieben, Regionen und Branchen. In der Generalvereinbarung werden die grundlegenden Prinzipien und Normen der Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie der Arbeitsbeziehungen festgelegt, darunter Mindestlöhne, Arbeitszeiten, Arbeits- und Umweltschutzbestimmungen und die soziale Sicherheit. Sie bilden auch die Grundlage für sektorale und territoriale Vereinbarungen und Tarifverträge.

Tarifverhandlungen auf höherer, d.h. nationaler, regionaler oder sektoraler Ebene haben in der Ukraine seit der Unabhängigkeit noch nie eine große Rolle gespielt. Auf nationaler Ebene waren Vereinbarungen oft vage und beinhalteten eher Empfehlungen als verbindliche Regelungen. Sektorale Tarifvereinbarungen gelten laut Gesetz für die Mitglieder der unterzeichnenden Parteien, sind in der Praxis jedoch auch eher Absichtserklärungen gewesen. Zudem gibt es auf sektoraler Ebene kaum Arbeitgeberverbände. Ähnlich verhält es sich mit der regionalen Ebene, so dass die zentrale Ebene für Tarifverhandlungen die betriebliche ist. Hier gibt es eine vergleichsweise hohe Abdeckung von Arbeitnehmer_innen. Während in den 1990er Jahren zwischen 60–70 Prozent der Arbeitnehmer_innen einem Tarifvertrag auf betrieblicher Ebene unterlagen, waren es 2014 sogar 75 Prozent. Allerdings beziehen sich diese Zahlen nur auf den formalen Sektor, wobei dem öffentlichen Sektor hier eine besondere Bedeutung zukommt. So lässt sich der Anstieg in der Abdeckung vor allem auch durch eine Abnahme der Beschäftigung im formellen und vor allem auch dem öffentlichen Sektor erklären. Allerdings gehen auch die Tarifverträge auf betrieblicher Ebene in der Mehrheit der Fälle nicht über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus.

Die Gewerkschaften haben außerdem das Recht, bei Verstößen gegen bestehende Tarifverträge seitens der Arbeitgeber, ihrer Verbände oder der Exekutivorgane Beschwerde bei der jeweiligen Stelle einzureichen. Werden die Unzulänglichkeiten nicht behoben oder wird in einer Frist von einer Woche nicht auf die Beschwerde eingegangen, haben sie das Recht, beim zuständigen Gericht Klage einzureichen.

Sieht ein Arbeitgeber Massenentlassungen aus betrieblichen Gründen vor, so muss dies der Gewerkschaft mindestens drei Monate im Voraus mitgeteilt werden. Die Arbeitnehmer_innen selbst müssen erst zwei Monate vorher informiert werden. Die Information muss Gründe, Entlassungsfristen, sowie Zahl und Berufsgruppen der Betroffenen enthalten. Außerdem sind Beratungen mit der Gewerkschaft über Maßnahmen zur Verhinderung bzw. höchstmöglich Reduzierung von Entlassungen und zu Auffangmaßnahmen durchzuführen. Gewerkschaften müssen Entlassungen von Gewerkschaftsmitgliedern zustimmen.

Obwohl der ukrainische Präsident bereits 1993 den ersten nationalen dreiseitigen Rat für Soziale Partnerschaft gründete,

lief die Entwicklung des sozialen Dialogs sehr schleppend an. In ihm sind zu gleichen Teilen Vertreter_innen der Arbeitgeber, der Gewerkschaften sowie des Staates vertreten. 2012 wurde der inzwischen umbenannte nationale dreiseitige sozio-ökonomische Rat (NTSER) zu einer eigenständigen Organisation. Er gibt Empfehlungen an den Präsidenten, das Parlament und das Ministerkabinett zur Entstehung und Umsetzung der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik, sowie zur Regulierung von Arbeitsbeziehungen. Seine Vorschläge müssen von den Adressaten allerdings nur geprüft werden, so dass offen bleibt, inwieweit diese Prüfung auch zu entsprechenden Entscheidungen führt. Zudem sprechen Regierung und Arbeitgeberseite im NTSE oft eine gemeinsame Sprache. Die Gewerkschaftsvertreter_innen des Rates sind auch in den Vorständen des Renten-, des Sozial- und des Arbeitslosenversicherungsfonds vertreten. Die Auswahl der Gewerkschaftsvertreter_innen für den dreiseitigen Rat unterliegt dem Prinzip der Repräsentativität. Damit hat der Gesetzgeber den traditionellen, mehr konsensorientierten Gewerkschaften exklusive Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt. Die Tätigkeit kleinerer Gewerkschaften wird dadurch quasi negiert.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Nach fast 30 Jahren staatlicher Unabhängigkeit befindet sich die ukrainische Gewerkschaftsbewegung nach wie vor in einer schwierigen Situation. Mit der Unabhängigkeit verbundene Hoffnungen auf Wohlstand, wirtschaftliches Wachstum und soziale Sicherheit haben sich nicht erfüllt, im Gegenteil. Der Wandel der Arbeitswelt einerseits sowie das immer noch dominante sowjetische Erbe im mit Abstand größten Gewerkschaftsdachverband FPU haben einen Rückgang der Mitgliederzahlen zu Folge. Darüber hinaus führen Fragmentierung und Konflikte innerhalb der Gewerkschaftslandschaft sowie große Differenzen im Verständnis über die Rolle und Aufgabe von Gewerkschaften dazu, dass sie im politischen Prozess nicht als einheitliche Stimme wahrgenommen werden.

Grundsätzlich können sich die Gewerkschaften am Gesetzgebungsprozess aktiv beteiligen. In der Gesetzgebung finden ihre Anstrengungen dann aber letztlich wenig Niederschlag, da sie weder mit einer Stimme sprechen, noch die Kapazitäten haben, fundierte Positionen zu entwickeln. Zwar formulieren einige der Gewerkschaftsdachverbände in ihren Statuten, darunter die FPU, den Anspruch sich aktiv am politischen Entscheidungsprozess beteiligen zu wollen, in der Praxis gibt es jedoch keine nennenswerten Anstrengungen, dies auch umzusetzen. Auch bei den großen politischen Entwicklungen der Ukraine in den letzten Jahren konnten die Gewerkschaften keine eindeutige Position beziehen. Beim Euromaidan waren die Gewerkschaften ebenso wie bei der Orangen Revolution nicht an der Spitze der Bewegung, obwohl sich einzelne Aktivisten der beiden bedeutendsten Dachverbände an den Protesten beteiligten. Während die KVPU grundsätzlich ihre Unterstützung für die Bewegung äußerte, war die FPU in der Frage uneins, letztendlich aber

eher an der Seite der Regierung. Starke Mitgliederstrukturen im industriestarken Osten und Süden des Landes ließen sie eine eher russlandfreundliche Haltung einnehmen. Und tatsächlich verlor die FPU durch die Annexion der Krim und den Krieg im Donbass nicht nur Mitglieder, sondern auch zahlreiche Immobilien.

Das Assoziierungs- und Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union bedeutete den Startschuss für tiefgreifende Reformen der Wirtschaft und der Arbeitsmärkte. Die Gewerkschaften haben den langjährigen Verhandlungsprozess über ein solches Abkommen und seine Folgen als weitgehend unbeteiligte Zuschauer verfolgt. Wie insbesondere die soziale Dimension des Freihandels gestärkt werden kann, steht als gewerkschaftliche Herausforderung unbeantwortet im Raum.

Obwohl sich keine der Gewerkschaften öffentlich zur Nähe zu einer politischen Partei bekennt, so geben personelle Verflechtungen zwischen Gewerkschaften und Parteien Hinweise auf politische Zugehörigkeiten. Stets gab es in der Geschichte der Unabhängigkeit der Ukraine Bemühungen der Politik, die Gewerkschaften in den eigenen Einflussbereich zu bringen und für eigene kurzfristige Interessen zu nutzen. So machte der erste Präsident der Ukraine, Leonid Krawtschuk, einen seiner Berater für die Beziehungen zu öffentlichen Organisationen, Oleksandr Stoyan, zum Vorsitzenden der FPU, obwohl Stoyan bis dato in diesem Feld nie aktiv gewesen war. Stoyan war später Protegé von Petro Poroschenko bevor er sich dann dem Janukowitsch-Lager anschloss. Auch der Vorsitzende der KVPU, Mykhailo Volynets, war von 2002 bis 2012 sowie seit 2019 Abgeordneter der Partei von Julia Timoschenko. Durch diese persönlichen Verwicklungen in das politische Geschäft verlieren Gewerkschaften an Glaubwürdigkeit und werden oft als Teil der korrupten politischen Eliten wahrgenommen.

Grundsätzlich sehen sich die Gewerkschaften in der Ukraine eher neoliberalen Tendenzen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik gegenüber, auch bedingt durch die Abhängigkeit von internationaler Hilfe. Insbesondere der IWF, der für die Ukraine notwendige Kreditprogramme zur Verfügung stellt, setzt sich für eine strenge Austeritätspolitik ein, die soziale und Arbeitnehmerrechte eher beschränkt. In diesem Zusammenhang ist auch die seit vielen Jahren diskutierte Novelle des Arbeitsgesetzes zu sehen, die die Rechte von Arbeitnehmer_innen eher verschlechtern würde. Auch hier müssen die Gewerkschaften zu einer konsolidierten Position kommen, wenn sie tatsächlich Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse nehmen wollen.

Marcel Röthig, Landesvertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in der Ukraine

Dr. Kateryna Yarmolyuk-Kröck, Projektkoordinatorin für Gewerkschaften und Sozialpolitik bei der Friedrich-Ebert-Stiftung in der Ukraine

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Internationale
Politikanalyse | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:

Dr. Marc Meinardus

Gewerkschaftsprogramme Europa und Nordamerika

marc.meinardus@fes.de

www.fes.de/internationale-politikanalyse

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.