

MOLDAU

Gewerkschaftsmonitor

Mai 2021

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Das Jahr 2020 endete für die Republik Moldau mit einem historischen Politikereignis. Mit der Wahl und Vereidigung der pro-europäischen Präsidentin Maia Sandu, Vorsitzende der Partei der Aktion und Solidarität (PAS), hat zum ersten Mal eine Frau dieses Amt inne.

Das ganze Jahr 2020 war von der zum Jahresende geplanten Präsidentschaftswahl geprägt. Bereits 2019 hatte die Sozialistische Partei der Republik Moldau PSRM unter ihrem inoffiziellen Anführer, dem amtierenden Präsidenten Igor Dodon, aus wahlstrategischen Gründen ihren kleineren Koalitionspartner, ACUM, und die Ministerpräsidentin Maia Sandu aus der parlamentarischen Mehrheit und Regierung gedrängt. ACUM ist ein Wahlbündnis zwischen der Partei der Aktion und Solidarität und der Plattform für Würde und Wahrheit. Den Platz von ACUM nahm wenig später die diskreditierte Demokratische Partei Moldaus (PDM) ein, dessen ehemaliger Anführer, der Oligarch Vladimir Plahotniuc, in der politischen Krise im Sommer 2019 aus dem Land geflohen war. Diese Koalition währte jedoch nicht lange, da die immer noch unter dem Einfluss von Plahotniuc stehende PDM-Fraktion zerbrach und einige ihrer Abgeordneten eine neue Fraktion – und später die Partei Pro-Moldau – bildeten, während andere der Fraktion der Partei Șor beitraten. Ohne genug Abgeordnete für die parlamentarische Koalition musste die PDM von der Regierung zurücktreten. Die PSRM begann daraufhin eine inoffizielle Kooperation im Parlament mit der Fraktion der Partei Șor, die ihre Reihen inzwischen durch den Zulauf neuer Mitglieder aus der Partei Pro-Moldau stärken konnte.

Politische Machenschaften wie diese Parteiwechsel und der sogenannte Abgeordnetenkauf sind einer der Gründe, die zu Maia Sandus Sieg der Präsidentschaftswahl im November 2020 beitrugen. Aber auch die Enttäuschung der Wähler_innen über politische Korruption, ganz zu schweigen von dem

Missmanagement der Corona-Pandemie und dem Versagen des Parlaments im Umgang mit der Krise spielten eine Rolle. Mit ihrem Wahlsieg konnte Sandu gleich mehrere Rekorde brechen: Sie erhielt mehr Wählerstimmen als je zuvor ein Kandidat oder eine Kandidatin, sie ist die erste Frau in diesem Amt und die Wahlbeteiligung von Diaspora-Gemeinschaften war bei dieser Wahl so hoch wie noch nie.

Zudem ist ihr Sieg ein Ausdruck der hohen Erwartungen der Bevölkerung und ihrer Forderung nach Reformen und mehr Gerechtigkeit. Zu den Wahlversprechen von Maia Sandu – wie auch des Sozialisten Igor Dodon und fast aller Präsidentschaftskandidat_innen – gehörten die Auflösung des Parlaments und vorgezogene Neuwahlen. Damit sollte dem Wunsch der Bevölkerung nach Korruptionsfreiheit im Parlament Rechnung getragen werden. Denn insbesondere Vertreter_innen der Șor-Partei waren in die Schusslinie geraten, da ihrem Anführer ein großer Banken-Betrug in Moldau angelastet wurde. Aber auch Abgeordnete der PSRM und anderer Parteien standen unter dem Vorwurf politischer Korruption. Einige von ihnen wechselten innerhalb der aktuellen Legislaturperiode gleich mehrmals die Fraktion. Jedoch zeigte sich nach der Wahl nur die PAS bereit, dieses Wahlversprechen einzuhalten. Grund dafür ist der starke Popularitätsverlust aller derzeitigen Parlamentsparteien, der aus jüngsten Meinungsumfragen hervorgeht. Demnach würde die PSRM bei Neuwahlen nur 26,6 Prozent der Stimmen erhalten (gegenüber 31,15 Prozent in den Parlamentswahlen von 2019) und andere Parteien (z. B. die PDM und die PPDA) wären möglicherweise – mit Ausnahme der Șor-Partei – gar nicht mehr im Parlament vertreten.

Die Übergangsregierung und der Ruf von Präsidentin Sandu und der PAS nach vorgezogenen Wahlen, dem sich andere politische Kräfte widersetzen, scheint eine neue Phase in der politischen Krise Moldaus einzuleiten. Dabei zeigen sich Sandu und die PAS nicht zu Eingeständnissen gegenüber ihren politischen Gegner_innen gewillt. Nach der Ablehnung ihrer Kandidatin für das Ministerpräsidentenamt durch das Parlament schlug Sandu dieselbe Kandidatin ein zweites Mal vor und versuchte so Neuwahlen zu erzwingen. Dazu

wandte sie sich an das Verfassungsgericht, das jedoch ihr Verhalten und die Nichtbeachtung des von der Mehrheit im Parlament unterstützten Kandidaten für verfassungswidrig erklärte.

Das Ergebnis dieser politischen Krise bleibt abzuwarten. Fest steht, dass 2021 kein leichtes Jahr für die Republik Moldau sein wird. Erschwerend kommt hinzu, dass die Beziehungen des Landes zu seinen Entwicklungspartnern aufgrund der Übergangsregierung zurzeit auf Eis gelegt sind. Zwar zeichnete sich Anfang 2020 mit Gesprächen über ein neues Memorandum mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Hilfe von Entwicklungspartnern im Kampf gegen die Pandemie eine positive Perspektive ab, doch seitdem haben diese Beziehungen erheblichen Schaden erlitten. Grund dafür sind die politische Instabilität und eine Reihe von umstrittenen Gesetzen, die das moldauische Parlament im Dezember 2020 verabschiedete. Dazu gehören die Aufhebung des sogenannten »Eine-Milliarde«-Gesetzes, die Öffnung des audiovisuellen Marktes für große russische Sendeanstalten sowie Änderungen des Rentengesetzes. Vor diesem Hintergrund ist ein neues Memorandum mit dem IWF höchst unwahrscheinlich. Zudem besteht die Gefahr, dass das Land einen Teil der EU-Finanzhilfen verlieren könnte, für die eine funktionsfähige Regierung und Reformen Voraussetzung sind.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Gleich zwei Krisen erschütterten im Jahr 2020 die Wirtschaft Moldaus: die Corona-Pandemie und eine schwere Dürre. Sie führten zu dem stärksten Konjunkturabschwung der letzten 20 Jahre und einem Rückgang des BIP um 7 Prozent. Die Auswirkungen der Pandemie auf die moldauische Wirtschaft waren durch die strukturellen Besonderheiten des Landes bedingt. Dazu zählen die starke Abhängigkeit von Geldüberweisungen (ca. 16 Prozent des BIP), der hohe Anteil informeller Wirtschaftstätigkeiten (ca. 40 Prozent) sowie die Finanzschwäche des Landes aufgrund seines Entwicklungsrückstandes und mangelnder Steuerkonformität. Weitere Faktoren sind die zunehmende Bedeutung der von internationalen Wertschöpfungsketten abhängigen Industriezweige, die ungleichmäßige Verteilung des wirtschaftlichen Wertes zu Gunsten von Kapital und zu Ungunsten der Arbeit sowie die Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen und Schwächung der Gewerkschaftsposition. All das hat zu einer chronischen wirtschaftlichen und sozialen Krise des Landes beigetragen.

Die Pandemie und die von Behörden direkt oder indirekt auferlegten Einschränkungen haben fast alle Wirtschaftssektoren betroffen. Doch am meisten hatten das Hotel- und Gaststättengewerbe, der Transportsektor und auch die auf externe Nachfrage angewiesenen Industriebranchen, wie die Produktion von Fahrzeugteilen und die Textilbranche, unter den Notmaßnahmen zu leiden. Nur im Bereich IT und ähnlichen Branchen, die sich gut auf das Arbeiten von zu Hause umstellen konnten, blieb die Wachstumsrate unverändert. Schwere Folgen hatte die Pandemie auch für Arbeitnehmer_innen

und die Gesamtbevölkerung. Über 100 000 Beschäftigte (mehr als 15 Prozent der Gesamtzahl) wurden arbeitslos oder waren von Kurzarbeit und Lohnsenkungen betroffen. Hinzu kommen 30 000 bis 40 000 Selbstständige, die ihre Geschäftstätigkeit während des Notstandes aufgeben mussten. Die Hilfsmaßnahmen der Regierung zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise konnten ihre Folgen nur unzureichend abschwächen. Neuesten Untersuchungen zufolge trugen die Hilfsmaßnahmen nur ein Prozent zum BIP bei – im Gegensatz zu anderen Ländern in der Region, die mit ihren Hilfspaketen im Durchschnitt fünf Prozent zum BIP beisteuerten. Bildlich gesprochen wurde die »Pandemie-Rechnung« zu 20 Prozent von Arbeitnehmer_innen, zu 10 Prozent von Selbstständigen, zu 25 Prozent von KMU und aufgrund geringerer Haushaltseinnahmen zu 40 Prozent von der Allgemeinheit getragen. Ungefähr 5 Prozent sind den Einbußen bei Geldüberweisungen zuzuschreiben. Die Regierung hat durch ihre Unterstützungsmaßnahmen jedoch nicht einmal drei Prozent der Kosten aufgefangen, die Arbeitnehmer_innen und KMU entstanden sind. Dabei verfügte sie durchaus über die Ressourcen, um ähnliche Anreize wie andere Länder zu bieten und so Arbeitsplätze und die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen durch eine direkte Finanzierung der pandemiebedingten technischen Arbeitslosigkeit zu erhalten.

Trotz der Arbeitsplatzverluste während der Pandemie sind die Durchschnittslöhne weiter gestiegen, da sich das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nicht grundlegend verändert hat. Dem nationalen Amt für Statistik zufolge lag das Durchschnittsgehalt bei 8 074 MDL (ca. 380 EUR), ein Anstieg von 9,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Obwohl die Zahl der Arbeitnehmer_innen während der Pandemie zurückgegangen ist, blieb die Arbeitslosenzahl – also die Zahl der Erwerbsfähigen auf Arbeitssuche – mehr oder weniger unverändert und lag mit 3,6 Prozent sogar unter der Arbeitslosenquote des Jahres 2019.

Dabei wurde in Hochlohnsektoren ein höherer prozentualer Anstieg verzeichnet als in Niedriglohnsektoren. So wurde als indirekte Folge der Pandemie die Lohnungleichheit noch stärker akzentuiert. Mit den Mechanismen zur Abschwächung dieses Trends – nämlich Erhöhung des Mindestlohns und Tarifverhandlungen – konnten 2020 keine Erfolge verzeichnet werden. So sank im Jahr 2020 bei einem im Vergleich zum Vorjahr unveränderten Mindestlohn in der Realwirtschaft von 2 775 MDL (131 EUR) das Verhältnis zwischen Mindestlohn und Durchschnittslohn auf 33 Prozent ab.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Die Pandemie stellte die Gewerkschaften Moldaus auf den Prüfstand und offenbarte ihre Schwäche sowohl in Bezug auf die Verteidigung und den Schutz der Rechte und Interessen ihrer Mitglieder als auch gegenüber ihren Sozialpartnern und insbesondere der Regierung. Gleichzeitig sorgte die durch die Pandemie verursachte soziale und wirtschaftliche Krise aber auch für einen intensiveren Austausch zwischen Gewerkschaften und Behörden. In den ersten Mona-

ten der Pandemie unternahm der Nationale Gewerkschaftsbund (Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova, CNSM) und der Nationale Arbeitgeberverband mit einem gemeinsamen Schreiben an den Ministerpräsidenten einen zaghaften Versuch, staatliche Finanzhilfe für die technische Arbeitslosigkeit zu erhalten. Die Formulierung des Schreibens sowie das mangelnde Follow-up weisen jedoch auf ein eher passives Verhalten hin, sodass sich die Regierung nicht gezwungen sah, auf diese Forderung einzugehen. Erwähnt werden sollte in diesem Zusammenhang auch, dass im Gegensatz zur Situation in vielen anderen europäischen Ländern die Last der technischen Arbeitslosigkeit in Moldau auf die Arbeitnehmer_innen abgewälzt wurde. Denn sie waren die Leidtragenden der vielen durch die Pandemie verursachten Entlassungen und vorübergehend aufgehobenen Beschäftigungsverhältnisse. Zwar versuchte die Regierung denen, die ihren Arbeitsplatz verloren hatten, durch eine Erhöhung des Arbeitslosengeldes auf das Mindestlohniveau zu helfen, aber dies führte nicht zum Erhalt von Arbeitsplätzen, sondern im Gegenteil zu noch mehr Entlassungen.

Zudem kam es 2020 zu einigen Änderungen des Arbeitsrechts, für die sich der Wirtschaftsrat eingesetzt hatte, einer Dialogplattform (Lobby-Organisation) für Regierung und Unternehmensverbände (z. B. AmCham, der Europäische Unternehmerverband, der Verband Ausländischer Investoren und der Verband Moldauischer Geschäftsleute). Dabei blieben die Gewerkschaften in den Konsultationen mit der Regierung außen vor. Im Einzelnen kam es zu folgenden Änderungen des Arbeitsgesetzbuches, die eine weitere Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen zur Folge haben: 1.) Einführung von Bestimmungen, die es Gewerkschaften unmöglich machen, Entlassungen zu verhindern; 2.) Einführung eines neuen Paragraphen über flexible Arbeitszeit, der es Arbeitgeber_innen ermöglicht, die Arbeitszeiten ihrer Beschäftigten zu ändern und ihre Vergütung entsprechend anzupassen; 3.) eine wesentliche Änderung der Überstundenregelungen durch Abschaffung des Mindestsatzes für Überstundenzuschläge (in Höhe von 50 Prozent des Grundgehaltes für die ersten zwei Stunden und 100 Prozent des Grundgehaltes für weitere Überstunden) und Einführung der Möglichkeit eines Überstundenabbaus durch Freizeitausgleich. Diese letzte Änderung ist ein direkter Eingriff in Arbeitnehmer_innenrechte. Nach diesen neuen Bestimmungen des Arbeitsgesetzbuches können Arbeitgeber_innen bei Veränderungen in der Geschäftstätigkeit des Unternehmens die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten anpassen, ohne die gewonnene Flexibilität in irgendeiner Form zusätzlich zu vergüten. Damit wird der Arbeitsvertrag zur reinen Formalität und die Arbeitssituation der Beschäftigten noch prekärer. Dennoch hat es auf Gewerkschaftsseite keinerlei Versuche gegeben, diese Änderungen zu verhindern.

Der soziale Dialog in der Republik Moldau wurde in den letzten Jahren durch die politische Instabilität, die tripartite Struktur der Tarifvereinbarungen und die staatliche Beteiligung an Tarifverhandlungen auf Branchenebene erschwert. Obwohl die »Nationale Kommission für Konsultationen und Tarifverhandlungen« (Comisia Națională Pentru Consultări Și

Negocieri Colective, CNCNC) gesetzlich verpflichtet ist, mindestens einmal im Monat zu tagen, gab es im Jahr 2019 nur eine einzige und 2020 nur vier Sitzungen (Februar, August, Oktober und November). Auf Initiative des CNSM wurden auf nationaler Ebene drei Tarifvereinbarungen zwischen den Sozialpartnern getroffen. Dabei handelt es sich um: 1.) ein Modell zur Arbeitszeiterfassung; 2.) ein Modell für individuelle Arbeitsverträge und 3.) ein Modell zur Urlaubsplanung. Auf sektoraler Ebene wurden von den Branchengewerkschaften unterschiedliche Ergebnisse erzielt. So vereinbarten die Gewerkschaften und Arbeitgebervertretungen im Baugewerbe zu Beginn des Jahres 2020 eine Erhöhung des Mindestlohns von 3 100 MDL auf 5 000 MDL für die erste Arbeitnehmer_innenkategorie dieses Sektors. Diese Bestimmung konnte jedoch nicht in die Branchentarifvereinbarung aufgenommen werden, da das Wirtschaftsministerium als Vertragspartner dieser Drei-Parteien-Vereinbarung seine Zustimmung verweigerte. Im Gesundheitsbereich haben die Branchengewerkschaften zu einigen wichtigen Änderungen beigetragen, um den pandemiebedingten extremen Arbeitsbedingungen entgegenzuwirken. Hierzu zählen eine dreißigprozentige Erhöhung der Arbeitslöhne im Gesundheitssektor, ein einmaliger Zuschuss in Höhe von 16 000 MDL für medizinisches Fachpersonal bei Infektion mit COVID-19 am Arbeitsplatz sowie ein einmaliger Zuschuss in Höhe von 100 000 MDL für die Hinterbliebenen einer aufgrund von COVID-19 verstorbenen Gesundheitsfachkraft, die sich am Arbeitsplatz infiziert hat.

Auch in den Bereichen Erziehung, Forschung, Transport und Straßenverkehr wurden 2020 neue Tarifverträge abgeschlossen und es gab dem CNSM zufolge tarifvertragliche Änderungen in den Bereichen Soziale Dienste und Herstellung von Waren. Viele Forderungen von Gewerkschaften blieben allerdings lediglich Empfehlungen, wie zum Beispiel die Erhöhung des Mindestlohns auf 50 bis 60 Prozent des Durchschnittsgehaltes, die Schaffung eines Lohngarantiefonds für den Fall der Zahlungsunfähigkeit eines Unternehmens, die Einführung einer Mindestrente in Höhe des Existenzminimums für Menschen im Ruhestand und auch andere Gewerkschaftsvorschläge im Bereich der staatlichen Sozialversicherung und in vielen anderen Bereichen. Als Grund dafür sollte ein Mangel an Initiative auf Gewerkschaftsseite nicht unerwähnt bleiben, die sich nicht aktiv um die Realisierung ihrer Empfehlungen bemüht haben.

Positiv ist dagegen zu verzeichnen, dass nach drei Jahren intensiver Bemühungen in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Moldau und einer Reihe zivilgesellschaftlicher Organisationen die Aufhebung der 2016 eingeführten Arbeitsaufsichtsreform bewirkt wurde. Mit dieser Reform war der staatlichen Arbeitsaufsichtsbehörde die Aufgabe der Untersuchung von Arbeitsunfällen entzogen worden. Ein starker Anstieg derartiger Unfälle war die Folge. Die Aufhebung der Reform bedeutet, dass die staatliche Arbeitsaufsichtsbehörde ihre Kontrollbefugnisse in den Bereichen Arbeitsschutz und Arbeitsbeziehungen zurückerhalten hat. Damit wurde die funktionelle Integrität der Behörde gemäß Übereinkommen Nr. 81/1947 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel und gemäß

ILO-Übereinkommen Nr. 129 über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft wiederhergestellt. Beide Übereinkommen wurden von der Republik Moldau ratifiziert.

GEWERKSCHAFTEN IN DER REPUBLIK MOLDAU – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Noch vor nicht allzu langer Zeit – bis zum Zerfall der Sowjetunion – gehörten die moldauischen Gewerkschaften zum gesamtowjetischen Gewerkschaftssystem. Die sowjetischen Gewerkschaften galten als Grundpfeiler des Einparteiensystems, waren politisch untergeordnet und dienten dem Staat zur Ausübung seiner Kontrolle über Arbeiter_innen und die Gesellschaft. Daher waren sie weniger als genuine Gewerkschaften wie in einer Marktwirtschaft, sondern eher als ein staatliches Instrument zu verstehen und kamen in der Praxis einem gigantischen bürokratischen Apparat im Dienste der Kommunistischen Partei gleich. Sie kümmerten sich um die Erhebung der Mitgliederbeiträge und organisierten das Leben ihrer Mitglieder rund um den Arbeitsplatz, wie zum Beispiel ihre Unterbringung, ihren Anfahrtsweg zur Arbeit, ihren Urlaub, die Kinderbetreuung, Betriebskantinen und vieles mehr. Da die Festlegung der Löhne staatlich geregelt wurde und der Arbeitsplatz immer garantiert war, gehörten Tarifverhandlungen, Arbeitsplatzsicherung oder gar die Organisation von Streiks nicht zu den Aufgaben der Gewerkschaften.

Als die Republik Moldau nach dem Zerfall der Sowjetunion im Jahr 1991 ihre Unabhängigkeit erlangte, wurden auch die Gewerkschaften in politischer und rechtlicher Hinsicht unabhängig. Sie erbten automatisch – abgesehen von einer eindeutig sowjetischen Organisationskultur – eine enorme Zahl von Mitgliedern (ca. 1,5 Mio.) und einen wichtigen Grundstock an Vermögenswerten wie Sanatorien, Hotels und Ferienanlagen. Um diese Vermögenswerte drehte sich schon bald das korrupte Verhalten einiger Gewerkschaftsführer_innen. So gab es eine Reihe von illegalen Transaktionen und Fällen persönlicher Bereicherung, die durch investigativen Journalismus aufgedeckt wurden. Der Übergang von einer Planwirtschaft zu einer post-sowjetischen Marktwirtschaft stellte die Gewerkschaften vor neue Herausforderungen, darunter vor allem die Vertretung der Arbeitnehmer_innen in Tarifverhandlungen. Die Übernahme von Aufgaben wie Lohnfindung und die Mitgestaltung arbeitnehmer_innenfreundlicher wirtschafts- und sozialpolitischer Programme ging nur schleppend voran und war wenig effizient, da die Gewerkschaften dazu weder fähig noch bereit waren. Zuzuschreiben war diese mangelnde Bereitschaft zum Teil ihrem korrupten Verhalten und der damit verbundenen politischen Abhängigkeit. Zudem behinderte das sowjetische Vermächtnis im Hinblick auf das traditionelle Verständnis der Rolle von Gewerkschaften deren Umwandlung in eine echte Arbeiter_innenbewegung. Das letzte Wort bei der Regelung der Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit hat nach wie vor der moldauische Staat. Die Gewerkschaften haben daher trotz der vorhandenen Plattformen für den sozialen Dialog nur begrenzte Möglichkeiten und Befugnisse der Einflussnahme auf politische Strategien und den Lohnfindungsprozess.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Folgende Aspekte kennzeichnen die Organisation der Vertretung von Arbeitnehmer_inneninteressen in der moldauischen Gewerkschaftsbewegung:

- Da es nur einen Gewerkschaftsdachverband gibt, scheinen Gewerkschaften – in einem kleinen Land wie Moldau – stärker in dem tripartiten Sozialdialog zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und der Regierung vertreten zu sein.
- Aufgrund der Zentralisierung der Ressourcen und Verhandlungsstärke auf der Ebene der Branchenverbände sind deren Arbeit und die Aushandlung sektoraler Tarifvereinbarungen besonders wichtig.
- Basisgewerkschaften spielen eine relativ unbedeutende Rolle und die Verhandlungsmacht auf Betriebsebene ist gering. Daher werden in Tarifverträgen auf Betriebsebene zumeist nur die auf höherer Verhandlungsebene vereinbarten Bestimmungen umgesetzt, ohne den Arbeitnehmer_innen zusätzliche Rechte und Garantien zu bieten.

Im Jahr 2020 gehörten zu dem moldauischen Gewerkschaftsdachverband, CNSM, 24 Branchengewerkschaften (gegenüber 25 im Jahr 2019) und es gab laut CNSM insgesamt ca. 330 000 Mitglieder bei einer Frauenquote von 58 Prozent. Für Frauen und junge Geschwertschafter_innen gibt es innerhalb des CNSM eigene Organisationen. Der Vorsitzende des CNSM, Oleg Budza, und seine drei Stellvertreter (Sergiu Sainciuc, Mihail Hincu und Petru Chiriac) bilden die Führungsspitze des CNSM. Seit Februar 2010 ist der CNSM Mitglied des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB) und auch des Allgemeinen Gewerkschaftsbundes (AGB) der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Die Kongresse des CNSM finden alle fünf Jahre statt und sind für die Wahl des/der Vorsitzenden sowie der Mitglieder des Rates und der Führungsgremien zuständig. Außerdem wird auf den Kongressen über die Aufgaben der satzungsmäßigen Organe und die von ihnen durchzuführenden Programme entschieden.

In den vergangenen 28 Jahren sind die Mitgliederzahlen in den Gewerkschaften der Republik Moldau laut eigenen Angaben stark zurückgegangen – von 1,5 Millionen im Jahr 1993 auf 568 375 im Jahr 2007, 397 536 im Jahr 2015 und 330 000 in 2021. Das liegt zum einen an dem allgemeinen Rückgang der Zahl der Beschäftigten in der Republik Moldau und der anhaltend hohen Migrationsrate, zum anderen aber auch an dem Misstrauen in der Öffentlichkeit gegenüber Gewerkschaften und ihrer für gering gehaltenen Wirkungskraft. Der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zufolge betrug die Gewerkschaftsdichte in der Republik Moldau im Jahr 2016 23,9 Prozent und der tarifliche Deckungsgrad wurde auf 43 Prozent geschätzt. Obwohl die ILO-Daten auf eine relativ stabile Situation hindeuten, ergibt sich aus Interviews mit Gewerkschaften Grund zur Besorgnis. Denn demnach ist der Organisationsgrad im Privatsektor extrem niedrig und in einigen Branchen stark rückläufig, sodass einige Gewerkschaftsver-

Tabelle 1

Die wichtigsten Gewerkschaftsdachverbände in der Republik Moldau

Dachverband	Vorsitz und stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova, CNSM (Nationaler Gewerkschaftsbund der Republik Moldau)	Vorsitz: Oleg Budza Stv. Vorsitz: Sergiu Sainciuc, Mihail Hincu, Petru Chiriac	330 000	IGB, AGB (GUS-Staaten)

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in der Republik Moldau

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Sindicatul Educației și Științei din Republica Moldova, SES (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft)	CNSM	Vorsitz: Genadie Donos, Stv. Vorsitz: Nadejda Lavric	106 277	EI, ETUCE
Sindicatul »Sănătatea« (Gewerkschaft im Gesundheitswesen)	CNSM	Vorsitz: Aurel Popovici Stv. Vorsitz: Igor Zubcu	37 028	PSI, EPSU
Federația Sindicatelor de Construcții și Industria Materialelor de Construcții »SINDICONS« din Republica Moldova (Baugewerkschaft)	CNSM	Vorsitz: Victor Talmaci	4 083	BWI
Federația Națională a Sindicatelor din Agricultură și Alimentație »Agroindsind« (Gewerkschaftsverband der Landwirtschaft)	CNSM	Vorsitz: Vasile Mamaliga Stv. Vorsitz: Leonid Palii, Iurie Pojoga	34 069	–
Federația Sindicatelor Angajaților din Serviciile Publice SINDASP (Verband der Arbeitnehmer_innen im Sozialen Dienst)	CNSM	Vorsitz: Vlad Cantir	27 951	PSI, EPSU
Federația Sindicatelor din Comunicații, FSC (Verband der Kommunikationsgewerkschaften)	CNSM	Vorsitz: Ion Pirgaru Stv. Vorsitz: Elizaveta Iurcu	14 021	UNI, IndustriAll

bände sogar in ihrem Fortbestand gefährdet und zum Zusammenschluss gezwungen sind. Des Weiteren sind ein Rückgang der Zahl der Tarifverträge sowie Behinderungen der Funktionsweise des sozialen Dialogs zu verzeichnen.

Die Industriegewerkschaften umfassten im Jahr 2019 laut Angaben des CNSM nur noch rund 6 000 Basisorganisationen gegenüber 7 200 im Jahr 2014. Die größte Gewerkschaftsdichte ist bei den Gewerkschaftsverbänden im öffentlichen Sektor festzustellen, wie zum Beispiel in den Bereichen Erziehung und Wissenschaft, Gesundheitswesen und Öffentliche Dienste, aber auch in der Landwirtschaft, in der Lebensmittelverarbeitung und im Baugewerbe. Auch die Zahl der Tarifverträge ist im öffentlichen Sektor am höchsten (ca. 80 Prozent).

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Wichtige Gesetze, die Gewerkschaftsrechte und den sozialen Dialog regeln, sind Artikel 42 der Verfassung, das Gesetz über die Regierung, das Gewerkschaftsgesetz, das Arbeitgebergesetz, das Gesetz über die Organisation und Funktionsweise der CNCNC und der sektoralen und territorialen Kommissio-

nen für Kollektivkonsultationen und Tarifverhandlungen sowie das Arbeitsgesetzbuch. Die Gesetzgebung der Republik Moldau zu Gewerkschaften stimmt weitgehend mit den Normen der ILO zur Vereinigungsfreiheit überein.

Die moldauische Regierung hat 43 ILO-Übereinkommen und ein Protokoll der ILO ratifiziert, ein Übereinkommen wurde gekündigt. Weitere 43 ILO-Übereinkommen und fünf Protokolle der ILO wurden nicht ratifiziert. Im Rahmen des Assoziationsabkommens mit der EU ist die Republik Moldau zur Umsetzung und Durchführung von 39 EU-Richtlinien verpflichtet. Acht dieser Richtlinien beziehen sich auf das Arbeitsrecht und 25 Richtlinien auf Arbeitsschutz. Bei sechs Richtlinien geht es um die Themen Antidiskriminierung und Geschlechtergleichstellung. Bisher haben die moldauischen Behörden 27 EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt. Davon betreffen sieben das Arbeitsrecht, 17 den Arbeitsschutz und drei beziehen sich auf Antidiskriminierung und Geschlechtergleichstellung.

In Bezug auf das Arbeitsumfeld sind die Gewerkschaften theoretisch unabhängig. Sie können ihre Aktivitäten frei organisieren und haben auch ein Streikrecht. Es gibt jedoch Einschränkungen für Arbeitnehmer_innen in den Bereichen Ge-

sundheitswesen, Energie- und Wasserversorgung, Telekommunikation, Flugverkehr, Verteidigung, öffentliche Ordnung und Rechtsordnung sowie für bestimmte Kategorien von Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Stark behindert wird die Arbeit der Gewerkschaften durch die anhaltende politische Instabilität in der Republik Moldau, die den sozialen Dialog auf nationaler Ebene erschwert und tripartite Verhandlungen behindert. Dies gilt auch für den sozialen Dialog auf sektoraler Ebene unter Einbeziehung von Regierungsvertreter_innen. Eine weitere Schwierigkeit auf dieser Ebene ist die unzureichende Repräsentation von Arbeitgeberverbänden, die es in vielen Sektoren nicht gibt. Die schwache Arbeitgebervertretung wirkt sich auch an der Basis im Betrieb aus, wo mangelnde Kapazitäten und geringe Verhandlungsstärke aufseiten der Arbeitnehmer_innenvertretung die Situation weiter verschlechtern.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

In der Republik Moldau gibt es zwei rechtlich anerkannte Formen der Arbeitnehmer_innenorganisation: Gewerkschaften und gewählte Arbeitnehmer_innenvertretungen. Doch in der Praxis sind Gewerkschaften die einzige Organisationsform. Der soziale Dialog in der Republik Moldau findet auf nationaler, sektoraler und betrieblicher Ebene statt, die alle drei miteinander verbunden, aber doch klar abgegrenzt sind. Besonders aktiv sind die Gewerkschaften aufgrund der Konsolidierung und Zentralisierung von Ressourcen und Kompetenzen auf nationaler und sektoraler Ebene. Hier ist eine gewisse Parität der Arbeitsbeziehungen festzustellen, während sich auf Betriebsebene das Arbeitgeber-Gewerkschaften-Verhältnis zumeist zu Gunsten der Arbeitgeber verschiebt. Der soziale Dialog auf nationaler und sektoraler Ebene ist in der Regel ein tripartiter Dialog, in dem die Regierung und die sektoralen Ministerien eine zentrale Rolle spielen. Diese Situation bringt den Dialog oft zum Stillstand, da politische Krisen und Veränderungen in der Regierung den tripartiten Dialog nicht nur erschweren, sondern zum Teil ganz unmöglich machen.

Auf nationaler Ebene findet der soziale Dialog zwischen den drei Parteien in der CNCNC statt, die aus Regierungs-, Gewerkschafts- und Arbeitgebervertreter_innen besteht. Dabei übernimmt die Regierung jedoch eine zentrale Rolle, da sie sowohl den Vorsitz innehat als auch das Sekretariat besetzt. Obwohl in den Rechtsvorschriften mindestens eine CNCNC-Sitzung pro Monat vorgesehen ist, finden diese Sitzungen in der Praxis sehr viel seltener statt. Im Jahr 2015 gab es nur eine Sitzung, in 2016 acht, in 2017 fünf und in 2018 sechs. Nach einer fast zwölfmonatigen Pause gab es 2019 nur eine einzige Sitzung und im Jahr 2020 tagte die Kommission viermal. Ein gravierendes Problem für den CNSM ist zudem die wachsende Bedeutung von Arbeitgeberverbänden im Dialog mit der Regierung und ihre Förderung der Geschäftsinteressen zum Nachteil der Arbeitnehmer_inneninteressen. Wie in einer Analyse der FES Moldau verdeutlicht wurde, konnte der dem Ministerpräsidenten unterstellte Wirtschaftsrat, der als eine Dialogplattform (Lobby-Organisation) zwischen der Regierung und den Unternehmensverbänden fungiert, eine Reihe von Änderungen des Arbeitsrechts durch-

setzen. Dabei schloss dieser Rat die Gewerkschaften von den Konsultationen aus und trat praktisch an die Stelle der CNCNC. Dennoch haben alle drei Parteien – Gewerkschaften, Arbeitgebervertretungen und die Regierung – in jüngster Zeit eine Reihe von Kollektivvereinbarungen auf nationaler Ebene zu spezifischen Themen geschlossen, wie zum Beispiel Arbeitszeit und Ruhepausen, Muster-Tarifvertrag, garantierter Mindestlohn in der Realwirtschaft und Kriterien für Massentlassungen. Da es keine öffentlich zugängliche konsolidierte Version gibt, sind die Tarifvereinbarungen aufgrund ihrer Vielfalt nur begrenzt anwendbar und wirksam, besonders in Betrieben ohne Gewerkschaftspräsenz.

Im Gegensatz zu nationalen Tarifvereinbarungen, die jeweils bestimmte Themenbereiche regeln, decken sektorale Tarifvereinbarungen die ganze Bandbreite der Mindestvorschriften zu Arbeitnehmer_innenrechten für den jeweiligen Sektor ab. Im Jahr 2020 gab es insgesamt 17 registrierte sektorale Tarifvereinbarungen in der Republik Moldau für die folgenden Sektoren: Öffentliche Dienste, Erziehung, Gesundheitswesen, Forstwirtschaft, Abwasserwirtschaft, Verteidigung, Katasterwesen, Landwirtschaft und Nahrungsmittel, Handel, Kommunikation, Bauwesen, Kultur, Transportunternehmen und Straßenverkehr, Energie und Leichtindustrie. Noch gibt es für einige wichtige Branchen der nationalen Wirtschaft wie zum Beispiel die Automobilindustrie oder Beherbergung und Gastronomie keine Branchentarifvereinbarungen. Sektorale Tarifvereinbarungen beschränken sich oftmals auf die Wiederholung der durch geltendes Recht vorgegebenen Mindestvorschriften und bieten keinen zusätzlichen Mehrwert. Auch die damit eingeführten Vergütungssysteme beruhen auf dem von der Regierung vorgegebenen Mindestlohn. Einer Studie des Jahres 2016 zufolge sind 85 Prozent der Regelungen dieser Verträge »null und nichtig und wiederholen lediglich die arbeitsrechtlichen Bestimmungen«. Sektorale Tarifvereinbarungen haben daher eine geringere Wirkung, als ihnen der Rechtsrahmen durch die Festlegung von Mindestvorschriften erlaubt.

Tarifverträge auf Betriebsebene müssen seit Inkrafttreten von Gesetz Nr. 205/2015 nicht mehr zwingend bei der staatlichen Arbeitsaufsichtsbehörde gemeldet werden. Daher ist die Zahl der vorhandenen Betriebsvereinbarungen in der Republik Moldau schwer abzuschätzen, zumal die staatliche Arbeitsaufsichtsbehörde nur die Zahl der im jeweiligen Jahr registrierten Tarifverträge veröffentlicht, nicht aber die Zahl aller gültigen Tarifverträge, deren Laufzeit oft mehrere Jahre beträgt. Dennoch ist der rückläufige Trend von Betriebsvereinbarungen unverkennbar. So wurden im Zeitraum 2017–2018 nur 1 183 neue Vereinbarungen gegenüber 2 111 im Zeitraum 2015–2016 gemeldet – ein Rückgang von 44 Prozent. Seit dem Jahr 2014 hat sich die Situation in Bezug auf Tarifverhandlungen an der Basis deutlich und kontinuierlich verschlechtert. Zudem reflektiert die Gesamtzahl der bei der staatlichen Arbeitsaufsichtsbehörde registrierten Tarifverträge nicht die Situation in der Realwirtschaft. Denn ungefähr 80 Prozent aller Tarifverträge werden im öffentlichen Sektor geschlossen und betreffen die Bereiche öffentliche Verwaltung, soziale Sicherheit, Erziehung, Gesundheitswesen und Sozialhilfe. In anderen Sektoren gibt es nur sehr wenige Tarif-

verträge und der Trend ist seit einigen Jahren – mit 213 Tarifverträgen im Jahr 2015 und 123 im Jahr 2018 – stark rückläufig. Im Jahr 2018 wurden 22 Tarifverträge in der Fertigungsindustrie neu registriert, zwei in der IT-Branche und nur ein einziger im Bauwesen. Diese extrem niedrige Zahl an Tarifverträgen in der Wettbewerbswirtschaft lässt sich dadurch erklären, dass es keine gesetzliche Pflicht zum Abschluss solcher Verträge gibt und die Position der Gewerkschaften auf Betriebsebene relativ schwach ist. Zumeist wiederholen die auf Betriebsebene geschlossenen Verträge einfach automatisch die Bestimmungen, die schon in den sektoralen Vereinbarungen festgelegt sind. Daher sind betriebliche Tarifverträge in der Realwirtschaft ein viel zu wenig genutztes Instrument und ihr Beitrag zur Verbesserung der Arbeitnehmersituation auf nationaler Ebene ist sehr gering.

GEWERSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Mit dem kontinuierlichen Rückgang ihrer Popularität haben die moldauischen Gewerkschaften in den letzten fünfzehn Jahren auch an Glaubwürdigkeit und Einfluss verloren. Hauptgründe dafür sind ihre Ineffizienz, der Verlust ihrer Unabhängigkeit und die mangelnde Integrität einiger Vertreter_innen der Führungsebene. Im Laufe der Jahre hat sich die Gewerkschaftsführung politisch von den Regierungsparteien, vor allem der Kommunistischen, der Sozialistischen und der Demokratischen Partei Moldaus beeinflussen lassen. So wurden die Gewerkschaften als Wahlkampfinstrument und zur Förderung der Ziele dieser politischen Parteien genutzt. Auch haben das Image und die Glaubwürdigkeit der Gewerkschaften unter den durch investigativen Journalismus aufgedeckten Integritätsproblemen einiger Gewerkschaftsführer_innen gelitten. Skandale wie der, in den der ehemalige Vorsitzende der Gewerkschaft AGROINSIND und sein Stellvertreter verwickelt waren, die beide wegen Amtsmissbrauch und Veruntreuung verurteilt wurden, haben ihnen ebenfalls geschadet.

In der Corona-Pandemie sind die Schwäche und Ineffizienz der Gewerkschaften noch deutlicher geworden. Denn sie haben sich als unfähig erwiesen, tragfähige Lösungen zur Abschwächung der Auswirkungen der Pandemie auf ihre Mitglieder zu bieten. So war ihr Antrag an die Regierung auf finanzielle Unterstützung für die technische Arbeitslosigkeit nur sehr zaghaft formuliert und sie haben nichts unternommen, um ihrer Forderung Nachdruck zu verleihen. Kritisiert wurde auch die Empfehlung der Gewerkschaften, Arbeitnehmer_innen für die Dauer des Notstandes unbezahlt freizustellen. Der CNSM setzte die Empfehlung sogar für seine eigenen Mitarbeiter_innen in die Tat um und ließ fast alle für einen Monat beurlauben mit einer anschließenden »Ruhephase« der Arbeitsverträge, in der sie nur noch 75 Prozent ihres Grundgehaltes und 50 Prozent ihres normalen Gehaltes erhielten. Auch ein Jahr nach Ergreifen dieser Maßnahme hat der CNSM hier noch immer keine angemessene Lösung gefunden.

In Bezug auf die weitere Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen und Einschränkung der Arbeitnehmer_innenrechte ist es den Gewerkschaften nicht gelungen, entsprechende Änder-

ungen des Arbeitsgesetzbuches zu verhindern und so die Interessen ihrer Mitglieder zu schützen. Selbst bei ihren Schwerpunktthemen – wie die Festlegung eines einheitlichen, zumindest dem Existenzminimum entsprechenden Mindestlohns für die Gesamtwirtschaft, der Kampf gegen die informelle Wirtschaft und Schwarzarbeit sowie die Stärkung der Rolle von Tarifverträgen – haben die Gewerkschaften nichts erreicht. Einen Erfolg konnten sie jedoch zum Teil mit Unterstützung der FES Moldau verzeichnen. Denn wie bereits erwähnt wurde die Funktionsweise der staatlichen Arbeitsaufsichtsbehörde zur Überwachung des Arbeitsschutzes und Untersuchung von Arbeitsunfällen wiederhergestellt. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Sicherstellung der funktionellen Integrität der staatlichen Arbeitsaufsichtsbehörde in Übereinstimmung mit internationalen Arbeitsnormen. Ein weiterer wichtiger Erfolg ist der Beitrag der Gewerkschaften zur Ratifizierung des ILO-Übereinkommens Nr. 161 zu arbeitsmedizinischen Diensten – ein Ergebnis, das jahrelange Bemühungen erforderte.

Trotz einiger positiver Beispiele der Gewerkschaftsarbeit haben die Allgemeinheit und selbst ihre Mitglieder nur wenig Vertrauen in die Gewerkschaften. So zeigt das Stimmungsbarometer, dass 61 Prozent der Befragten kein Vertrauen und nur 15,6 Prozent etwas Vertrauen in die Gewerkschaften haben. Nur für das Parlament und politische Parteien sind die Vertrauenswerte noch geringer. Eine Umfrage unter Beschäftigten zur Einschätzung ihrer Lage hat ergeben, dass sie Gewerkschaften keine große Bedeutung beimessen, wenn es um den Schutz von Arbeitnehmer_innenrechten und die Erhöhung ihrer Einkommen geht. Daher ist eine Reform der Gewerkschaften zur Verbesserung ihrer Wahrnehmung in der Öffentlichkeit und zur Vertrauensbildung unter ihren Mitgliedern dringend erforderlich. Sie müssen von politischen Akteuren unabhängig werden und eine aktive Rolle bei der Politikgestaltung zum Nutzen ihrer Mitglieder spielen.

Liliana Palihovici, Präsidentin des »Institutum Virtutes Civilis«, Chisinau

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.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfszwecke verwendet werden.