

Gewerkschaften in Transformationsgesellschaften - Ukraine

Nach fast einem Vierteljahrhundert staatlicher Unabhängigkeit befand sich die ukrainische Gewerkschaftsbewegung schon vor den Ereignissen des Jahres 2014 in einer schwierigen Situation. Die mit dem Ende der Sowjetunion verbundenen Hoffnungen vieler Arbeitnehmer auf schnellen und größeren Wohlstand, wirtschaftliches Wachstum und soziale Sicherheit haben sich nicht erfüllt, im Gegenteil – die Ukraine ist eines der ärmsten Länder Europas geworden.

Dafür sind sehr unterschiedliche Faktoren verantwortlich - eine schon vor 2014 recht instabile innenpolitische Lage, die wirtschaftliche Transformation und ein tiefer wirtschaftlicher Einbruch in Folge der globalen Krise 2008; von „Good Governance“ war das Land meist weit entfernt.

Die Gewerkschaftsbewegung selbst steckt im Vergleich zur sowjetischen Zeit seit fast 25 Jahren in einem Teufelskreis von Einfluss- und Mitgliederverlusten. Die zurückgehende Unterstützung kommt dabei einem Verlust von gewerkschaftlicher Macht gleich und abnehmende Durchsetzungskraft bedeutet Mitgliederverluste.

Grundsätzliche Herausforderungen seit der staatlichen Unabhängigkeit

Die Ukraine hat - gleich jedem anderen postsowjetischen Staat - die Gewerkschaftsstrukturen der ehemaligen UdSSR geerbt. Der größte Gewerkschaftsdachverband ist nach wie vor die Föderation der Gewerkschaften der Ukraine (FPU), die ukrainische Rechtsnachfolgerin des sowjetischen Rats der Gewerkschaften, gegründet - unter anderem Namen - am 6. Oktober 1990. Laut offiziellen Angaben gehören ihr noch ca. 7 Mio. Mitglieder an, 1992 waren es 25 Millionen. In der FPU haben sich 43 gesamtukrainische Branchengewerkschaften und 27 regionale Vereinigungen zusammengeschlossen. Die Gewerkschaften waren in sowjetischer Tradition inkorporierter Bestandteil der staatlichen Strukturen, ein verlängerter Arm der politischen Führung sowie zugleich Sozial- und Kulturabteilung der Betriebe. Das Gros der ukrainischen Gewerkschaften verfügte deshalb Anfang der neunziger Jahre weder über das Wissen noch die Erfahrungen im Umgang mit Arbeitgebern und für Tarifverhandlungen und erfolgreiche Arbeitnehmerinteressenvertretung insgesamt, jedoch über ein recht großes Immobilienvermögen an Ferienheimen, Kurbetrieben usw. Dieses „alte“ Gewerkschaftsverständnis einer betrieblichen Wohlfahrtsorganisation wird nach wie vor von vielen

Funktionären und Mitgliedern gelebt und kaum reflektiert, was einen zentralen Hinderungsgrund bei ihrer inneren Modernisierung darstellt. Ein zweiter wichtiger Gewerkschaftsdachverband ist die Konföderation der Freien Gewerkschaften der Ukraine (KVPU) mit ca. 180.00 Mitgliedern. Die KVPU hat ihre Wurzeln in den Bergarbeiterstreiks der späten 80er 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. Immanent ist dem ukrainischen Gewerkschaftssystem die Konkurrenz, manchmal gar Feindschaft, beider Dachverbände.

Seit dem Zerfall der Sowjetunion hat sich die Arbeitswelt jedoch nicht nur in der Ukraine grundlegend verändert, einstmals dominante Industriebranchen sind heute marginalisiert, Dienstleistungen, Computer und Internet haben an Bedeutung gewonnen, atypische Beschäftigungsformen und Niedriglöhne sind überall auf dem Vormarsch. In all diesen Sektoren gibt es objektive Schwierigkeiten einer gewerkschaftlichen Organisation. Umgekehrt erhalten Arbeitnehmer in Branchen wie z.B. Banken, Versicherungen oder anderen privaten Finanzinstitutionen sowie in Kommunikations- und Mobilfunkunternehmen überdurchschnittliche Löhne. Diese Beschäftigten sehen Gewerkschaften insofern oftmals als überflüssig an.

Beträchtliche Teile des ukrainischen Sozialprodukts werden darüber hinaus in der Schattenwirtschaft und im informellen Sektor erzielt, in denen das Thema gewerkschaftlicher Interessenvertretung keine Rolle spielt.

Auch im langsam wachsenden Bereich der klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) fehlt es meistens an Arbeitnehmervertretungen. Ursächlich sind u.a. die Weigerung der Eigentümer, die prekären Beschäftigungsverhältnisse in KMUs und die auf (staatlichen) Großbetrieben basierende ideologische Orientierung der Gewerkschaftsbewegung.

Transnationale Unternehmen sind große Arbeitgeber geworden, die sich oft erfolgreich der Mitwirkung von Gewerkschaften entziehen. In den letzten Jahren werden immer öfter gerade in den Unternehmen, die zu multinationalen Konzernen gehören, Gewerkschaften verboten oder Gewerkschaftsvorsitzende entlassen. Transnationale Gewerkschaftskooperation steckt andererseits in der Ukraine noch in den Kinderschuhen.

Laut einer repräsentativen Umfrage genießen Gewerkschaften zudem nur geringes Vertrauen, es fiel zwischen 2004 und 2011 von 38,3 % auf magere 7,7 %. Die orthodoxe Kirche genießt zum Vergleich danach mit 66,5% das größte Vertrauen, ukrainische Gerichte 28, 8% und politischen Parteien 21,2%. Der Grund ist ganz einfach, dass die meisten Befragten in den Gewerkschaften keine Organisationen sehen, die sich wirksam für Interessen der Arbeitnehmer einsetzen. Hinzu kommt, dass viele Arbeitnehmer Gewerkschaften als kommunistisches Relikt und nicht als ihre Interessenvertretung bewerten.

Zusammenspiel mit anderen politischen Akteuren

Die ukrainischen Gewerkschaften besitzen zwar grundsätzlich privilegierte Mitwirkungsrechte im politischen System der Ukraine, nutzen dies aber nicht zu einer wirkungsvollen politischen Einflussnahme. So haben die Vorsitzenden der Dachverbände das formale Recht, an den Kabinettsitzungen des ukrainischen Ministerkabinetts teilzunehmen und es findet eine Mitverwaltung der Sozialkassen, im Prinzip ähnlich der deutschen, statt. Daneben gibt es eine formalisierte Anerkennung des Sozialen „Trials“ im Rahmen des eigens dafür geschaffenen „Nationalen Dreiseitigen Sozial-Ökonomischen Rates“ (NTSER), der 2012 von einem Beratungsgremium beim Staatspräsidenten zu einer eigenständigen Organisation aufgewertet wurde und auch auf regionaler Ebene existiert. Hierüber gäbe es prinzipiell die Möglichkeit, mittels Empfehlungen an den Präsidenten, das Parlament und das Ministerkabinettt zur Entstehung und Umsetzung der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik, sowie zur Regulierung von Arbeitsbeziehungen Einfluss auf die ukrainische Politik zu nehmen. Dazu bedürfte es aber der Einstimmigkeit aller Akteure und dem echten Willen zu einem „Dialog“. Oftmals wurde dieser in der Vergangenheit aber eher simuliert und durch paternalistische direkte Absprachen zwischen „oligarchisch“ organisierten Arbeitgebern (der Arbeitgeberpräsident ist derzeit der bekannte „Oligarch“ Firtasch) und den Gewerkschaften ersetzt.

Schon bei den zaghafte Reformversuchen unter Präsident Yanukovych (z.B. der Verabschiedung eines neuen Steuergesetzbuches und der Rentenreform 2011) blieben wesentliche Forderungen der Gewerkschaften unberücksichtigt. Die Frage einer gerechten Besteuerung als wesentlicher Faktor zur Überwindung der riesigen ukrainischen Einkommensunterschiede blieb daher offen, denn eine zunächst geplante „Reichensteuer“ wurde verhindert und die Einführung eines steuerfreien Mindesteinkommens in Höhe des Existenzminimums hinausgeschoben.

Eine über den traditionellen Bereich der Arbeitswelt hinausgehende Kooperation mit anderen Teilen der Zivilgesellschaft, wie Nichtregierungsorganisationen, fand vor den „Euromaidan“-Ereignissen praktisch nicht statt. Es fehlt den ukrainischen Gewerkschaften ein Bewusstsein dafür, zum Erreichen weitergehender politischer Ziele Allianzen mit dem aktiven Teil der Zivilgesellschaft zu schmieden. Eher werden diese als Konkurrenzorganisationen wahrgenommen – und umgekehrt. Am bezeichnendsten ist in diesem Zusammenhang aktuell der Streit um einen Teil der Umsetzung des Freihandelsabkommens mit der EU (DCFTA). Es sollen entlang der 15 Unterkapitel mittels begleitender »Plattformen« und Arbeitsgruppen sowohl die Sozialpartner als auch NGOs in den künftigen Umsetzungsprozess eingebunden werden. Die ukrainische Seite benötigte ein halbes Jahr, bis sich die Gewerkschaften und die NGO-Vertreter auf eine Sitzverteilung geeinigt haben, weil jede Seite einen Alleinvertretungsanspruch für sich reklamierte.

Perspektive: Gewerkschaften und Zivilgesellschaft nach dem „Euromaidan“

Die ukrainischen Gewerkschaften, die durch die Ereignisse im Februar in Kiew und im Mai in Odessa ganz konkrete materielle Einbußen zu verzeichnen hatten, als zwei ihrer Häuser in Flammen

aufgingen, haben durch den Verlust von Einnahmequellen durch den Betrieb von Ferienheimen auf der nun durch Russland annektierten Krim ihre internen Budgets um bis zu 40-70 Prozent kürzen und Mitarbeiter entlassen müssen. Zusätzlich zu den herkömmlichen Problemen des Mitgliederschwundes aufgrund von Überalterung, der Marginalisierung einst dominanter industrieller Branchen der Ukraine (die aufgrund der Situation im *Donbas* nochmal zugenommen hat) sowie der inneren Konflikte unter den konkurrierenden Gewerkschaftsbünden, bringt sie das nicht in die vorteilhafteste Ausgangsposition für den anstehenden sozio-ökonomischen Reformprozess. Nachdem die alte Regierungspartei »Partei der Regionen« zuweilen in paternalistisch-populistischer Weise (Arbeits-)Gesetzgebung betrieb, wird mehr und mehr offenbar, dass die Gewerkschaften in der neuen Regierung keine vergleichbaren Ansprechpartner gefunden haben. Gesetzesvorhaben über die Beschneidung der althergebrachten Einspruchsrechte der Gewerkschaften bei Entlassungen, die faktische Abschaffung der ohnehin nur noch auf dem Papier existenten staatlichen Arbeitsinspektion und die Aufhebung der Mitwirkungsrechte bei der Verwaltung der Sozialkassen (aus dem naheliegenden Grund des angestrebten staatlichen Griffs in dieselben) liegen vor bzw. wurden verabschiedet.

Bezeichnenderweise haben aber auch die zivilgesellschaftlichen Aktivisten des »Euromaidan« es bisher nicht vermocht, eigene Reformmodelle für die ukrainische Wirtschaft aufzuzeigen. Ihre wirtschaftspolitischen Forderungen erschöpf(t)en sich nahezu ausschließlich im Ruf nach einem Ende der Korruption und ansonsten folgt der »Maidan-Mainstream« in undifferenzierter Weise dem in Westeuropa vorherrschenden neoliberalen Diskurs und schaut auf die EU als »Aufpasserin« im Rahmen der durch das Assoziierungsabkommen nötigen Anpassungsprozesse. Neben der Korruptionsthematik und der Fragwürdigkeit des Willens der weiterhin tätigen politischen Elite, sich den Hoffnungen der Bevölkerung auf ein »normales« und würdiges Leben zu widmen, steht die wirtschaftliche Entwicklung des Landes im Fokus. Auch ohne den Konflikt in der Ostukraine wäre die Situation schon keine einfache gewesen, nun aber steht die ukrainische Gesellschaft vor schweren Zeiten. Die Wirtschaftsleistung ist 2014 nach Angaben der ukrainischen Notenbank um 7 Prozent im Vergleich zum Vorjahr geschrumpft. Das ist der schlimmste Einbruch seit der weltweiten Wirtschaftskrise 2008/09, von dem sich die Ukraine noch gar nicht richtig erholt hatte. Hinzu kommen die Zerstörungen aufgrund des Krieges im Osten des Landes, nach UN-Angaben inzwischen ca. 1 Mio. Binnenflüchtlinge, die auf absehbare Zeit nicht in ihre Heimat zurückkehren können, eine beginnende Krise am Arbeitsmarkt, auf dem nun auf kleinerem de facto-Territorium nahezu genauso viele Menschen konkurrieren und eine Staatsverschuldung, die eine Refinanzierung nicht mehr am Anleihenmarkt, sondern nur noch über IWF-Hilfspakete zulässt. Daneben ist auch der Außenwert der ukrainischen Währung (Hryvna) im Laufe des Jahres 2014 praktisch abgestürzt und hat sich gegenüber US-Dollar und Euro halbiert.

In dieser desolaten Situation und bei Mindestlöhnen von aktuell 1218 Hryvna (54,50 US-Dollar) scheint der übliche austeritätspolitische Ansatz westlicher Geber nicht die adäquate Lösung zu sein, will man nicht eine ohnehin bereits stark unter ökonomischem Druck stehende Bevölkerung geradezu in die Verarmung treiben. Gleichwohl wird er weitgehend unhinterfragt sowohl von den westlichen Ländern propagiert, als auch von der neuen ukrainischen Regierung meist mit Verweis auf

die gebotene Geschwindigkeit »angesichts der russischen Bedrohung« akzeptiert. Dass inzwischen bereits ein dreiviertel Jahr post-Yanukovych-Zeit ins Land gegangen ist, ohne dass allzu viele der vom IWF selbst vorgeschlagenen Reformen auch nur angegangen wurden, ist bezeichnend für die Beharrungskräfte des alten ukrainischen Elitengeflechts.

Angesichts der katastrophalen Auswirkungen der *austerity policy* innerhalb der EU fragt man sich jedoch, warum die in Südeuropa (Griechenland, Portugal und Spanien) begangenen Fehler nun auch noch in der demnächst assoziierten Ukraine wiederholt werden müssen. Insbesondere erstaunt, dass die eben noch auf dem „Maidan“ aktive Zivilgesellschaft über keinerlei Gefühl für die Tatsache zu verfügen scheint, dass wirtschafts- und Sozialpolitik zwei Seiten derselben Medaille sind. So nötig sicherlich tiefgreifende Reformen in der Ukraine sind, so wichtig wäre es jetzt, sie gerecht auf starke und schwache Schultern zu verteilen. Bei einer Steuer auf Aktiengewinne von 5 % und einer Einkommensteuer von maximal 20 % ist hier als verteilungspolitische Sicht „noch viel Luft nach oben“, mal ganz abgesehen davon, dass bisher keine wirklichen Anstrengungen unternommen wurde, oligarchische Gelder aus dem Ausland zurückzuführen. Daneben könnte die wirksame Bekämpfung von Korruption und Steuervermeidung in großen Stil Gelder für den Staatshaushalt nutzbar machen, die ihm ohnehin eigentlich zustehen. Da es in der jetzigen Situation einer Bedrohung von außen auch nicht im Interesse der Stabilität des Landes sein kann, die Axt an den eigenen sozialen Zusammenhalt zu legen, sollten zum einen die westlichen Partner auf diese Aspekte „vernünftiger“ und ausgewogener Reformen Wert legen und von außen entsprechenden Druck auf die Kiewer Regierung aufbauen. Zum anderen müssten aber Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Akteure erstmals seit der Unabhängigkeit der Ukraine gemeinsame Handlungsfelder und Strategien identifizieren. Denn es liegt auf der Hand, dass – letztlich im Zuge des weiteren Lernprozesses – sozial abgefederte Reformen im Sinne des »rheinischen Kapitalismus« und des oft propagierten »Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells« einer Schocktherapie nach russischem Vorbild der 1990er-Jahre vorzuziehen sind, da sonst schlicht der innere Zusammenhalt des Gemeinwesens infrage steht bzw. die Gefahr einer neuen, diesmal sozial begründeten Protestbewegung heraufbeschworen würde.

Autor

Stephan Meuser, geboren 1978 im rheinischen Stolberg, hat Politik- und Rechtswissenschaften an der Universität Bonn und dem Institut d'Etudes Politiques (Sciences Po) in Paris studiert. Nach juristischem Staatsexamen und Magisterabschluss war er von 2004 bis 2005 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verfassungsrecht der Freien Universität Berlin. Seit 2005 arbeitet er für die Friedrich-Ebert-Stiftung, zunächst in einer innenpolitischen Abteilung. 2008 wechselte er in das Referat für Mittel- und Osteuropa und war dort zunächst als Referent in der Berliner Zentrale für die GUS-Ländern, später für Südosteuropa verantwortlich. Seit Oktober 2013 leitet er das Büro der Friedrich-Ebert-Ebert Stiftung in Kiew und erlebte vor Ort den "Euromaidan" mit.

Kontakt: st.meuser@fes.kiev.ua

Weitere Informationen: <http://www.fes.kiev.ua>

Redaktion:

BBE Europa-Nachrichten – Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa

Bundenetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

- Geschäftsstelle -

Michaelkirchstr. 17-18

10179 Berlin-Mitte

+49 (0) 30 6 29 80-11 4

europa-bbe(at)b-b-e.de

www.b-b-e.de