

REPUBLIK MOLDAU

Gewerkschaftsmonitor

Februar 2020

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die Republik Moldau galt lange Zeit als Musterknabe der Östlichen Partnerschaft, war jedoch in den letzten Jahren zunehmend ins Autoritäre abgedriftet. 2014 verschwanden infolge krimineller Transaktionen ca. eine Milliarde US-Dollar aus dem moldauischen Bankensystem, was das arme Land in eine wirtschaftliche und im Gefolge dessen auch eine politische Krise stürzte. Als der starke Mann etablierte sich der Unternehmer Vladimir Plahotniuc mit seiner Demokratischen Partei (PDM) und kaperte allmählich sämtliche staatliche Institutionen und ging repressiv gegen Gegner vor. Er gab sich als antirussische und prowestliche Kraft, jedoch stand sein Regierungs- bzw. Geschäftsmodell in diametralem Gegensatz zu europäischen Werten. Dies veranlasste schließlich die EU dazu, ihre Finanzhilfen einzufrieren.

Nach den Parlamentswahlen im Februar 2019 bildeten die siegreichen Sozialisten (PSRM) überraschenderweise nach langem Ringen eine Koalition mit dem proeuropäischen, reformorientierten Bündnis ACUM; überraschend deshalb, weil die Sozialisten, die seit 2016 mit Igor Dodon den Staatspräsidenten stellten, bisher prorussisch ausgerichtet gewesen waren. Das gemeinsame Ziel, den moldauischen Staat von Plahotniucs Seilschaften zu befreien, schien diese geopolitische Differenz zu überdecken. Zur Premierministerin wurde Maia Sandu von ACUM bestimmt. Das von der bisher regierenden PDM kontrollierte Verfassungsgericht erklärte die neue Regierung dann allerdings für illegal, was zu einem Nebeneinander der neuen Regierung sowie der alten PDM-Regierung führte. Letztere trat unter internationalem Druck der EU, Russlands und der USA jedoch schließlich zurück. Plahotniuc verließ das Land, ebenso Ilan Shor, ein weiterer in den Bankenraub verwickelter Oligarch.

Die erwähnten geopolitischen Differenzen zwischen Sandu und Dodon erwiesen sich tatsächlich als das kleinere Problem: Man betrieb Diplomatie sowohl in Richtung Brüssel und West-

europa als auch Moskau mit entsprechender Aufgabenteilung zwischen Maia Sandu und Igor Dodon. Die Regierung scheiterte stattdessen nur nach fünf Monaten an der dringend notwendigen Justizreform. Der konkrete Auslöser war der Streit um die Ernennung des Generalstaatsanwalts. Da Sandu befürchtete, Dodon würde den Posten mit einem ihm Getreuen besetzen, verband sie die Verabschiedung eines Gesetzes, das ihr Mitspracherechte bei der Besetzung eingeräumt hätte, mit der Vertrauensfrage. Sozialisten und PDM sprachen ihr das Misstrauen aus. Die Sozialisten bildeten daraufhin eine Minderheitsregierung, die von der PDM unterstützt wird. Eine formale Koalition mit der diskreditierten Partei hätte das Image der Sozialisten beschädigt, denen bewusst ist, dass das Land auf internationale, insbesondere europäische Hilfe, angewiesen ist. Gleichzeitig hat die PDM somit wieder an Einfluss gewonnen. Anders als bei früheren Kooperationen mit den Sozialisten ist sie jetzt jedoch der Juniorpartner. Unklar ist, ob sich die PDM wie angekündigt und von der Öffentlichkeit erwartet reformieren wird.

Der starke Mann ist eindeutig Präsident Dodon. Er kontrolliert einen Großteil der staatlichen Institutionen und über ihm nahestehende Unternehmer auch einige Medien. NGOs warnen bereits vor einer zunehmenden Medienkonzentration. Der Regierung Sandu ist es nicht gelungen, tiefgreifende Justizreformen umzusetzen. Jedoch hat sie zumindest insofern einen Wandel eingeleitet, als die politischen Repressionen des Systems Plahotniuc beendet sind. Wie sich das Land unter der Vormachtstellung der Sozialisten weiter entwickeln wird, bleibt abzuwarten. Ein weiteres positives Ergebnis der Regierungszeit von Maia Sandu ist es, dass die EU ihre Finanzhilfen wieder freigegeben hat. Es ist zu hoffen, dass die EU darüber einen positiven Einfluss auf das Land nehmen und die so dringend benötigten Reformen fördern kann.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Die moldauische Wirtschaft wuchs im abgelaufenen Jahr zwar ähnlich wie in den Vorjahren um etwa 4,5 Prozent, jedoch geschah dies vor dem Hintergrund eines weiterhin nicht nachhal-

tigen Wirtschaftsmodells. Der liberalisierte Zugang zum europäischen Markt war einer der Schlüsselfaktoren, der es der moldauischen Wirtschaft erlaubte zu wachsen und sich zu diversifizieren, trotz der politisch bedingten, internen »Stressfaktoren«. Zwischen 2015 und 2017 konnten die moldauischen Exportverluste auf dem GUS-Markt durch russische Handelsbeschränkungen und durch den Konflikt in der Ukraine mittels erhöhter Exporte in den EU-Markt bereits vollständig kompensiert werden. Die Entwicklung des moldauischen Außenhandels in den letzten Jahren widerspricht den Katastrophenszenarien über die zerstörerischen Auswirkungen der Liberalisierung des EU-Handels – allerdings ist die Handelsbilanz mit der EU negativ.

Nicht erfüllt haben sich jedoch die mit dem Assoziierungsabkommen verbundenen Hoffnungen auf größere Investitionen von außen, denn seit dem Jahr 2000 hat die moldauische Wirtschaft keine so langlebige Investitionskrise mehr durchgemacht wie in den letzten Jahren. Die privaten Investitionen sanken von 2014 bis 2017 um 24 Prozent. Im vergangenen Jahr sind sie wieder gewachsen, was vor allem auf eine Kürzung der Sozialabgaben für Arbeitgeber zurückzuführen ist. Die ausländischen Direktinvestitionen stagnierten jedoch. Die Investitionslücke wirkt sich negativ auf die Perspektiven eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums aus und untergräbt die Entwicklung neuer Produktionskapazitäten. Die Republik Moldau, die keinen großen inländischen (Konsum-)Markt darstellt, sondern aufgrund der desolaten demografischen Situation sogar einen schrumpfenden, kann nur durch Erhöhung der Exporte wachsen. Ein geringer, insbesondere ausländischer Investitionsanteil ist da keine gute Nachricht. Die Politik setzt einseitig auf die auch im regionalen Vergleich niedrigen Arbeitskosten. Es ist aber offensichtlich, dass die Relevanz der Arbeitskosten im Laufe der Zeit durch die gestiegene Auswanderung abnehmen wird, indem es absehbar – wie im benachbarten Rumänien – eher einen Mangel an Arbeitskräften im Lande selbst geben wird.

Als Problemfall erweist sich in diesem Kontext auch der heimische Bankensektor. Aufgrund des bereits angesprochenen gigantischen Betrugsfalls ist zum einen das Vertrauen in die heimischen Banken schwer erschüttert, zum anderen erfüllen die moldauischen Banken nicht ihre Funktion der Finanzierung durch Kreditvergabe an die eigene mittelständische Wirtschaft. Daher müssen einheimische Investitionen in den meisten Fällen aus eigenen Mitteln der moldauischen Firmen aufgebracht werden. Dies zeigt die Zwänge, denen kleine und mittlere Unternehmen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Kapital ausgesetzt sind, und wirkt als natürliche Bremse für Investitionen in den Ausbau der Produktionskapazitäten und letztlich für die Wettbewerbsfähigkeit.

Um Investitionen in fortschrittliche Industrien zu fördern, müsste außerdem seitens der Regierung der beruflichen Bildung und dem lebenslangen Lernen mehr Bedeutung zugemessen werden. Es müssten Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes getroffen werden, etwa durch Förderung regionaler Mobilität. Derzeit eher illusorisch sind Forderungen nach einer stärker antimonopolistisch ausgerichteten Wirtschaftspolitik, denn Produktivität und

Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft erhöhen sich sicherlich nicht, wenn jegliche Konkurrenz verhindert wird.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Grundsätzlich ist die Moldau, wie auch die anderen ÖP-Partnerstaaten, durch ihr Assoziierungsabkommen zur Einführung »sozialer Verpflichtungen« gehalten: Alle unterzeichnenden Länder haben beispielsweise zugesagt, insbesondere ihre Arbeitsgesetzgebung an den EU-Acquis anzupassen. Allerdings hapert es bei der Umsetzung, da dies regierungsseitig als Investitionshemmnis angesehen wird. 2017 etwa initiierte die Regierung Gesetzesänderungen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen. Seitdem läuft eine Reform der staatlichen Kontrolle im Bereich des Arbeitsschutzes. Dabei wurden die Kontrollkompetenzen von der nationalen Arbeitsaufsichtsbehörde auf zehn einzelne Agenturen übertragen. Diese Zersplitterung erschwert eine wirksame Arbeitsaufsicht. Die Änderungen der Arbeitsschutzvorschriften stehen im Widerspruch zu den Verpflichtungen der Republik Moldau im Rahmen der ILO-Übereinkommen und des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Republik Moldau. Statistiken zeigen, dass sie in den letzten drei Jahren zu einer Verschlechterung der Prävention von Arbeitsunfallrisiken geführt haben. Die Zahl der tödlichen Zwischenfälle je 100.000 Beschäftigte stieg von 4,1 im Jahr 2016 auf 5,7 im Jahr 2017 und 5,1 im Jahr 2018. Dieser Trend setzte sich im Jahr 2019 fort. Am 5. September 2019 meldete die Arbeitsaufsichtsbehörde bereits 296 Unfälle, von denen 43 tödlich waren.

Die soziale Dimension der EU-Assoziierung muss daher seitens der EU und ihrer Mitgliedstaaten weiter im Blick behalten werden, vor allem, wenn man die Bevölkerung der Partnerstaaten der Östlichen Partnerschaft »mitnehmen« möchte und der gesamte Prozess der EU-Annäherung nicht ein bloßes Elitenprojekt bleiben soll.

Sämtliche Aktivitäten des moldauischen Gewerkschaftsbundes CNSM müssen grundsätzlich vor dem Hintergrund einer traditionellen Staatsnähe gesehen werden. Auf Regierungsvorschläge zu reagieren, gegebenenfalls mäßigend einzuwirken und Erleichterungen für die Arbeitnehmer und Rentner zu erreichen, ist aus der eigenen Wahrnehmung des CNSM die derzeitige Kernaufgabe im herrschenden politischen Umfeld.

Die Arbeitsbeziehungen in der Republik Moldau sind durch folgende Charakteristika geprägt: Der Staat spielt nach wie vor die dominierende Rolle bei der Fixierung der durch das jeweilige Mindestlohniveau beeinflussten Entlohnungssysteme. Die Unternehmenslandschaft hat sich generell in Richtung der Entstehung einer Vielzahl kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU) gewandelt. Kleinbetriebliche Strukturen haben die früher vorherrschenden Unternehmenseinheiten und Kombinate abgelöst, vermehrt durch die vielfältigen Neugründungen zahlreicher Dienstleister. In diesen neuen Strukturen ist die gewerkschaftliche Präsenz nicht nur fragmentiert, sondern oftmals – mit Ausnahme der größeren, früher staatlichen Unternehmen – gar nicht mehr gegeben.

GEWERKSCHAFTEN IN DER REPUBLIK MOLDAU – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Die größte Herausforderung für die Gewerkschaften der ehemaligen Sowjetunion war ein nahezu kompletter Paradigmenwechsel: von der Zwangskorporation zur freiwilligen Vereinigung der Arbeitnehmer_innen. Früher waren die Gewerkschaften Erfüllungsgehilfe innerhalb eines Unternehmens im »realen Sozialismus«, konzentrierten sich auf das Management sozialer Belange jenseits der unmittelbaren Betriebssphäre (Urlaubs-, Wohnungsfragen etc.), waren in die vom Staat dominierte Lohnfindung nur beratend und diese legitimierend eingebunden und hatten bei gleichzeitig garantierter Vollbeschäftigung keine Verantwortung für die Arbeitsplatzsicherung. Erschwerend kam hinzu, dass in der Republik Moldau parallel zur wirtschaftlichen Umstrukturierung erstmals überhaupt ein souveräner Nationalstaat zu kreieren war, d.h. eine funktionierende staatliche Administration und Gesetzgebung erst ab Anfang der 90er Jahre in Gang gesetzt werden konnte. Auch die moldauischen Gewerkschaften verstanden sich bis 1990/91 als Teil des sowjetischen politischen Systems. Bis heute ist die moldauische Gewerkschaftsbewegung personell und politisch eng mit der Regierung des Landes verbunden. Auch nach 30 Jahren Transformation stammen die Führer der Gewerkschaftsbewegung (es gibt kaum Frauen an den Spitzen der Gewerkschaften) sämtlich aus der Sowjetzeit, entsprechend traditionell geprägt ist zuweilen noch das vorherrschende Gewerkschaftsverständnis. Der nationale Gewerkschaftsbund Confederatia Nationala a Sindicatelor din Moldova (CNSM, National Confederation of Trade Unions of Moldova) ist aus einer Fusion des ehemaligen »Nationalen Gewerkschaftsbundes« und des »Freien Gewerkschaftsbundes« hervorgegangen. Der CNSM hat aber immer noch Schwierigkeiten, eine konsolidierte Gewerkschaftsbewegung im Land aufzubauen.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Derzeit umfasst der nationale Gewerkschaftsbund CNSM 25 Branchengewerkschaften mit nach eigenen Angaben insgesamt ca. 315.000 Mitgliedern. Der Trend bei der Mitgliederentwicklung geht eindeutig nach unten. Dies ist hauptsächlich auf den generellen Rückgang der Zahl der Beschäftigten in der Republik Moldau zurückzuführen, was wiederum am Rückgang der moldauischen Gesamtbevölkerung aufgrund

der großen Emigrationswelle der letzten zweieinhalb Jahrzehnte liegt und zweitens an um sich greifenden Formen prekärer Arbeit im Lande selbst. Vorsitzender des CNSM ist Oleg Budza, die drei Vizepräsidenten sind Sergiu Sainciuc, Mihail Hincu und Petru Chiriac.

Die Branchengewerkschaften umfassen wiederum ca. 8.000 Betriebs- und Basisorganisationen. Die größte Gewerkschaftsdichte und Reichweite erstreckt sich auf öffentliche Sektoren wie Bildung und Wissenschaft (dort beträgt sie ca. 80 %), daneben Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung, Kommunikation und Bauwesen. Laut CNSM-Daten sind derzeit 58 Prozent der Gewerkschaftsmitglieder Frauen, für die es inzwischen auch eine eigene Frauenorganisation innerhalb des CNSM gibt. Seit Februar 2010 ist der moldauische CNSM Mitglied des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB) und außerdem Mitglied der in Moskau sitzenden General Confederation of Trade Unions (GCTU) der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten GUS.

Im Jahr 2018 beschloss der CNSM, eine bessere Sichtbarkeit in den Regionen des Landes anzustreben und zu diesem Zweck Vertreter_innen in den lokalen und regionalen Verwaltungseinheiten zu installieren. Der CNSM-Vertreter in dem jeweiligen Gebiet soll vor Ort mit den Leitern der territorialen Gewerkschaftsstrukturen der CNSM-Mitgliedsgewerkschaften sowie mit den Führern der Betriebsgewerkschaftsorganisationen eng zusammenarbeiten.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Ein moldauisches Spezifikum ist die gesetzlich vorgegebene Unterscheidung von Staatsektor und »Realwirtschaft«, wobei jeweils unterschiedliche Rahmenbedingungen und gesetzliche Vorgaben (»Leitplanken«) für das System der Lohnfindung gelten. Beide Bereiche arbeiten insbesondere mit unterschiedlichen staatlich festgelegten Mindestlöhnen, wobei aber die »Realwirtschaft« die Möglichkeit hat, von diesen gesetzlichen Vorgaben abzuweichen. Eine aktuelle Empfehlung der ILO an die moldauische Politik ist es, künftig nur noch einen einzigen Mindestlohn anzusetzen. Des Weiteren fordert die ILO in ihrem Bericht zur Republik Moldau »Maßnahmen zur Stärkung der Dynamik der Tarifverhandlungen, insbesondere auf sektoraler Ebene, indem die Tarifverträge strukturierter gestaltet werden und die Sozialpartner dabei unterstützt werden, (eigenständig) Lohnskalen zu entwickeln, die den Qualifikations-

Tabelle 1
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in der Republik Moldau

Dachverband	Vorsitz und stv. Vorsitz	Mitgliederzahl	Internationale Mitgliedschaften
Confederatia Nationala a Sindicatelor din Moldova (CNSM, National Confederation of Trade Unions of Moldova)	Vorsitz: Oleg Budza, Stv. Vorsitz: Sergiu Sainciuc, Mihail Hincu und Petru Chiriac	420.000	IGB, GCTU

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchen- bzw. Einzelgewerkschaften in der Republik Moldau

Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz und stv. Vorsitz	Mitgliederzahl	Internationale Mitgliedschaften
Sindicatul Educației și Științei din Republica Moldova (Bildung und Wissenschaft)	CNSM	Vorsitz: Genadie Donos Stv. Vorsitz: Nadejda Lavric	106.277	EI
Federația Națională a Sindicatelor din Agricultură și Alimentație »Agroindsind« (Landwirtschaft)	CNSM	Vorsitz: Vasile Mamaliga Stv. Vorsitz: Leonid Palii, Iurie Pojoga	34.069	–
Sindicatul »Sănătatea« (Gesundheit)	CNSM	Vorsitz: Aurel Popovici Stv. Vorsitz: Igor Zubcu	37.028	PSI, EPSU
Federația Sindicatelor Angajaților din Serviciile Publice SINDASP (soziale Dienste)	CNSM	Vorsitz: Vlad Cantir	27.951	PSI, EPSU
Federația Sindicatelor din Comunicații (Kommunikation)	CNSM	Vorsitz: Ion Pirgaru Stv. Vorsitz: Elizaveta Iurcu	14.021	UNI, IndustriAll
Federația Sindicatelor de Construcții și Industria Materialelor de Construcții »SINDICONS« din Republica Moldova (Bau und Materialwirtschaft)	CNSM	Vorsitz: Victor Talmaci	4.083	BWI

anforderungen jedes Sektors besser entsprechen.« Ein solcher Ansatz würde der Regierung auch dabei helfen, sich eingehender mit der Frage der gleichen Entlohnung zu befassen, die vom ILO-Sachverständigenausschuss über die Anwendung der Konventionen und Empfehlungen im moldauischen Fall bereits mehrfach angemahnt wurde.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Seit dem Inkrafttreten des neuen Arbeitsgesetzes im Jahr 2003, mit dem die Republik Moldau die kommunistische Arbeitsgesetzgebung hinter sich ließ, sind 16 Tarifverträge auf nationaler Ebene abgeschlossen worden. Allerdings sind einige davon veraltet, da sie nicht an nachfolgende Änderungen des Arbeitsgesetzbuches oder anderer Gesetze angepasst wurden. Derzeit gibt es daneben neun in Kraft befindliche Tarifverträge auf sektoraler Ebene (bei 25 Mitgliedsgewerkschaften des moldauischen Dachverbands). Die umfassten Sektoren sind: Kommunikation, Verkehr, Stromwirtschaft, Chemie/Energie, Konsumgüterwirtschaft, Bauwesen, Leichtindustrie, Agroindustrie sowie der Groß- und Einzelhandel. Die Hauptgründe für das Fehlen von Tarifverträgen in anderen Wirtschaftssektoren sind dabei der Mangel an tragfähigen Arbeitgeberorganisationen und zu schwache Gewerkschaftsorganisationen. Hierbei ist insbesondere die für die Republik Moldau wichtige Textilindustrie zu nennen. Die Zahl der auf Betriebsebene abgeschlossenen Tarifverträge ist wiederum in der jüngeren Vergangenheit von über 1.000 auf nunmehr ca. 600 zurückgegangen.

Der soziale Dialog ist auf nationaler Ebene institutionell verankert durch die »Nationale Kommission für Konsultationen und Tarifverhandlungen«. Diese in ihrer Arbeit unabhängige tripartit organisierte öffentliche Einrichtung wurde geschaffen, um Fragen im Zusammenhang mit arbeits- und sozioökonomischen Problemen zu lösen und auf nationaler Ebene soziale Partnerschaften zu entwickeln. Die nationale Kommission hat offiziell eine beratende Funktion bei der Entwicklung sozioökonomischer Strategien und Politiken sowie bei der Lösung von Konflikten zwischen den Sozialpartnern auf nationaler Ebene. Allerdings agiert sie selten eigenständig, sondern reagiert zumeist auf staatliche Initiativen und dient dabei vor allem als Akklamationsorgan.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Eine große Herausforderung für den sozialen Dialog ist die politische Instabilität in der Republik Moldau. 2019 war das erste Halbjahr geprägt von den Parlamentswahlen im Februar und den Folgen der politischen Krise nach den Wahlen. Das Jahr endete mit der Absetzung der gerade erst formierten Regierung von Maia Sandu und der Bildung eines abermals neuen Kabinetts. Angesichts dieser Rahmenbedingungen tagte die oben erwähnte Kommission für Konsultationen und Tarifverhandlungen lediglich einmal. Ein zweites großes Problem für das politische Gewicht der Gewerkschaften ist die informelle Wirtschaft, die nach neuesten Schätzungen mindes-

tens bis zu 40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beträgt und somit die »offiziellen« Wirtschafts- und Arbeitsbeziehungen zumindest teilweise überlagert.

Allgemein treten die Gewerkschaften in der Regel nicht als Initiatoren oder Ideengeber für den politischen Prozess der Gesetzgebung oder in der öffentlichen Debatte auf, sondern defensiv-reaktiv gegenüber Themensetzungen durch die moldauische Regierungspolitik. Momentan geht es für die moldauischen Gewerkschaften also primär darum, gegenüber der Politik eigenständige Handlungsspielräume zu erhalten. Vorhandene Missstände in der moldauischen Arbeitswelt wurden in letzter Zeit zudem oftmals über (soziale) Medien öffentlichkeitswirksam angeprangert, nicht aber von den an sich zuständigen Gewerkschaften. Diese Entwicklung stellt die Legitimation der Gewerkschaften infrage, die doch eigentlich die Interessen ihrer Mitglieder vertreten sollten.

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.