

UKRAINE

Gewerkschaftsmonitor

April 2021

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Mehr als eineinhalb Jahre nach der überraschenden Wahl des Comedians Wolodymyr Selenskyj zum Präsidenten der Ukraine und dem durchschlagenden Wahlerfolg seiner Newco-mer-Partei »Diener des Volkes« in den vorgezogenen Parlamentswahlen ist die neue Führung in der tristen Realität der ukrainischen Tagespolitik angekommen. Die großen Erwartungen an eine Friedenslösung im Donbass, Wirtschaftswachstum, eine Besserung der sozialen Lage und ein entschlossener Kampf gegen die Korruption haben sich bislang kaum erfüllt. Häufige Personalwechsel im Büro des Präsidenten, im Kabinett und auf Ebene der Gouverneure beschreiben ein System »permanenter Rotation«, bei welchem es auf ein geschicktes Verhandeln mit allen oligarchischen Einflussgruppen ankommt, um sich politische Handlungsfähigkeit zu sichern. Strukturelle Reformen kritischer Bereiche sind unter diesen Bedingungen kaum anzugehen. Die Corona-Krise droht zu allem Überfluss, den jüngsten zaghaften Wirtschaftsaufschwung in die schlimmste Talfahrt seit dem Beginn des Donbass-Krieges zu verwandeln und Selenskyjs noch vorhandene hohe Beliebtheitswerte mittelfristig in ähnliche Untiefen wie die all seiner Vorgänger zu stürzen.

Die Lokalwahlen im Herbst 2020 führten daher zu einem ersten Denkkzettel: Der Siegeszug der »Diener des Volkes« wurde gestoppt, kein einziger Bürgermeisterposten einer größeren Stadt erobert, oftmals wurde die Partei nur dritt- oder vierstärkste Kraft in den lokalen Räten. Dadurch und vor dem Hintergrund der Dezentralisierung der letzten Jahre haben sich die Regionen zu einem wichtigen Gegenpol zur Kiewer Zentralmacht aufgeschwungen, in denen sowohl unabhängige Bürgermeister als auch die zentralen parlamentarischen Widersacher Selenskyjs, Ex-Präsident Petro Poroschenko und das von ihm konsolidierte nationalpatriotische, konservative Lager sowie das europaskeptische, »pro-russische« Lager rund um Wiktor Medwetschuk ihre Hochburgen sicherten. Seitdem tun sich auch immer mehr sichtbare Risse in

der Mono-Mehrheit von Selenskyjs Parlamentsfraktion auf, die sich letztlich aus mehreren Einflussgruppen wichtiger Lobbygruppen zusammensetzt. Besonders kritische Reformprojekte sind daher immer öfter auf Unterstützung anderer Parlamentsfraktionen angewiesen, was zu wechselnden situativen Koalitionen in der Rada führt. Ein Zerfall der Fraktion und damit verbunden vorgezogene Neuwahlen des Parlaments sind inzwischen nicht mehr auszuschließen.

Die ukrainische Politik bleibt daher höchst volatil. Zwar hat sich die Demokratie seit der »Revolution der Würde« weiter gefestigt, von einer De-Oligarchisierung kann jedoch ebenso wenig gesprochen werden wie von einem bahnbrechenden Kampf gegen die Korruption, trotz sichtbarer Teilerfolge wie der Schaffung eines unabhängigen Antikorruptionsgerichts. Der Bereich der Rechtstaatlichkeit erweist sich als bislang kaum reformierbar. Korruptionsvorwürfe ziehen sich über die normale Gerichtsbarkeit über die Generalstaatsanwaltschaft bis zum Obersten Gericht, welches zuletzt durch spektakuläre Urteile zentrale Anti-Korruptionsmaßnahmen der letzten Jahre kippte.

Die ohne Zweifel größte politische Herausforderung bleibt natürlich im Donbass. Die Beendigung des Krieges war das Hauptthema von Selenskyjs Wahlkampf. Und tatsächlich hat sein Amtsantritt viel Bewegung in den festgefahrenen Prozess gebracht. Das Normandie-Format ist seitdem nach langer Pause wieder Ende 2019 in Paris zusammengekommen und wird seitdem auf Ebene der Berater fortgesetzt. Die Minsker Kontaktgruppe wurde durch zivilgesellschaftliche Repräsentant_innen ergänzt, was für mehr Akzeptanz auf der ukrainischen Seite sorgte. Besonderes Aufsehen erregten Gefangenaustausche und die Rückgabe der von Russland Ende 2018 beschlagnahmten Marineschiffe. Ebenso stellt die Entflechtung der militärischen Kräfte entlang bestimmter neuralgischer Punkte der Kontaktlinie einen wichtigen Schritt zur Beilegung der trotz Waffenstillstandes immer wieder aufflammenden Gefechte dar. Jedoch ist diese an noch nicht allen dafür vorgesehenen Punkten umgesetzt worden. Der Wiederaufbau einer Brücke am Übergangspunkt Stanizja Luhanska bedeutet eine sichtbare Verbesse-

rung für die Menschen vor Ort, die sich vorher täglich zu Hunderten auf einer zerstörten und rundherum verminten Brücke von den besetzten in die nicht-besetzten Gebiete und umgekehrt bewegen mussten – allen voran ältere und kranke Menschen.

Diese humanitären Verbesserungen und der wiederaufgenommene Dialog haben jedoch bislang noch keine politische Lösung gebracht. Russland besteht weiterhin auf den im Minsker Abkommen festgeschriebenen Sonderstatus der besetzten Gebiete – mit weitgehenden Autonomierechten. Die Ukraine liest diese Vereinbarung jedoch als maximale Dezentralisierung und ist bereit, diese nur nach Lokalwahlen (nach ukrainischem Gesetz) und der Übergabe der Grenzkontrolle an die Ukraine zu gewähren. Russland sieht diesen Prozess genau andersrum: Erst die Gewährung des Sonderstatus, dann Wahlen und erst zum Schluss die Übergabe der Grenzkontrolle. Russland scheint jedoch auch auf Zeit zu spielen, um Fakten zu schaffen. Immer mehr Menschen erhalten einen russischen Pass. Im Jahr 2021 wird zudem im Donbass eine Generation von Kindern eingeschult werden, die die Zeit vor dem Krieg nicht erlebt haben. Selbst wenn es in absehbarer Zeit zu einer Re-Integration des Donbass kommt, so ist die genaue Ausgestaltung einer Autonomie ebenso wie die Aufarbeitung von Kriegsverbrechen und die Frage der Amnestie ungelöste Fragen, vor deren gesellschaftlicher Debatte sich die Politik bisweilen scheut.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Die Corona-Pandemie hat im Jahr 2020 ein BIP-Minus von 4,6 Prozent verschuldet, was im internationalen Vergleich moderat erscheinen mag, für zahlreiche Menschen aber zu teilweise monatelangen Lohnausfällen, Arbeitsplatzverlust und Abrutschen in die Armut bedeutete. Ausbleibende Investitionen und verminderter privater Konsum, 2019 noch zwei Hauptgründe für das Wachstum, trugen nun am meisten zum BIP-Rückgang bei. Die drohende Staatspleite konnte nur durch einen neuen IWF-Kredit abgewendet werden. Das Land erlebte bislang einen Drahtseilakt zwischen wirtschaftlichem Überleben auf der einen und der Gesundheit der Bevölkerung auf der anderen Seite – und dies mit einem unterfinanzierten, hochgradig korruptionsanfälligen und dringend reformbedürftigen Gesundheitssystem, welches kaum zur Bewältigung einer solchen Pandemie taugt. Für das Jahr 2021 wird eine Erholung von 4,3 Prozent prognostiziert. Frühestens ab 2022 wird wieder mit Wachstumsraten wie vor der Krise gerechnet. Der externe Sektor war in der Krise bislang stabil: Der Leistungsbilanzüberschuss betrug 2020 4,7 Prozent des BIP, die Wechselkursabwertung erfolgte nur moderat und die Währungsreserven sind zurzeit auf dem höchsten Stand seit 2012 (29 Mrd. USD). Die Inflation liegt mit 5 Prozent auf dem Zielwert der Nationalbank, die Leitzinsen wurden auf ein Rekordtief von 6 Prozent gesenkt, um die Erholung zu unterstützen. Das Haushaltsdefizit ist in der Krise jedoch weiter stark gestiegen (auf schätzungsweise 5,6 Prozent des BIP in 2020) und dürfte von 2021 an nur leicht zurückgehen. Auch ist der Schuldenstand auf inzwischen 65,7 Prozent des BIP angestiegen. All dies zeigt, dass die wirtschaftliche

und somit auch soziale Erholung von der Krise nur sehr langsam erfolgen wird und eine hohe Anfälligkeit für externe Schocks bleibt.

Die ukrainischen Bruttolöhne betragen laut Angaben des Statistikamtes im November 2020 11.978 Hrywnja, was insgesamt ein Wachstum im Vergleich zu 10.727 Hrywnja im Januar bedeutet. Umgerechnet in Euro zu den jeweiligen damaligen Wechselkursen verdienten die Ukrainer_innen jedoch zum Ende des Jahres weniger: 347 Euro im November gegenüber 387 Euro im Januar. Nach Abzug der Einkommenssteuer von 18 Prozent und der Kriegsabgabe von 1,5 Prozent verblieben im November netto im Schnitt etwa 279 Euro. Zwischen 40 und 50 Prozent aller Arbeitnehmer/innen werden jedoch offiziell nur mit dem Mindestlohn von aktuell umgerechnet 168 Euro vergütet, erhalten darüber hinaus aber deutliche Mehrzahlungen im Briefumschlag. Die offizielle Arbeitslosigkeit lag 2020 bei 11,0 Prozent (2019 bei 8,8%). 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. Für 2020 wird ein Wert von schlimmstenfalls 45 Prozent prognostiziert. Die Ukraine ist daher trotz zaghaften Wachstums weit davon entfernt, die sozialen Folgen der Krisen der letzten Jahre zu überwinden. Gleichzeitig macht die Schattenwirtschaft nach wie vor einen erheblichen Teil der Wirtschaftsleistung aus. Laut einer Studie der Kyiv School of Economics wurden 2018 47,2 Prozent des BIP im informellen Sektor erwirtschaftet.

Die zunehmende Digitalisierung der 20er Jahre des 21. Jahrhunderts wird auch für die Ukraine massive Veränderungen bedeuten. Es droht eine sich fortsetzende De-Industrialisierung oder Simplifizierung des industriellen Sektors: Von hochkomplexer Industrie, vor allem aus dem militärisch-industriellen Komplex der Sowjetunion hin zu simpler Fertigung und Zulieferung von Komponenten wie Kabelbäumen und Autositzen. Gleichsam bietet die Ukraine enormes Potenzial an gut ausgebildeten Fachkräften, Kreativwirtschaft und eine Landwirtschaft, die mit modernen Produktionsmitteln ihre Erträge noch mehr steigern können. Wichtig für den Erfolg sind letztlich gute rechtliche Rahmenbedingungen und eine bessere Rechtstaatlichkeit.

Eine besondere Herausforderung für die nächsten Jahre wird der Ausstieg aus der Kohleförderung sein. 1991 arbeiteten noch etwa eine Million Menschen in diesem Sektor, heute verbleiben etwa 40.000 Menschen. Staatliche Minen gelten als besonders unrentabel, was auf geologische Gründe zurückzuführen ist. Die am ehesten rentablen Betriebe wurden inzwischen privatisiert. 12 Mrd. UAH wurden allein 2019 an Subventionen aufgebracht, um die 27 staatlichen Minen, die allesamt bis 2030 geschlossen werden sollen, am Leben zu erhalten. Auch die private Kohleförderung gilt als zunehmend unrentabel und dürfte mittelfristig zur Disposition stehen. Hieraus ergeben sich besondere Herausforderung für die ukrainische Politik, die Gewerkschaften, deren historische Wurzeln oftmals in der Bergarbeiterbewegung liegen und die lokalen Verwaltungen, die vor der riesigen Aufgabe stehen, ihre Städte und Regionen auf eine neue wirtschaftliche Grundlage zu stellen.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Neben der Corona-Pandemie beinhalten auch die Reformvorhaben im Bereich Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der Regierung besondere Sprengkraft für die soziale Stabilität und die Gewerkschaften im besonderen Maße. Die bisherigen Überlegungen sehen eine weitestgehende Liberalisierung und Flexibilisierung der Arbeitswelt vor. Dabei sollen auch grundlegende Gewerkschaftsrechte und der ohnehin dysfunktionale, da oftmals nur formal funktionierende soziale Dialog beschnitten werden. Eine Reform des Arbeitsrechtes, welches in seiner jetzigen Form weitestgehend aus dem (planwirtschaftlichen) 1970er Jahren entstammt, ist grundsätzlich geboren. Es steht dabei jedoch zur politischen Debatte, ob zukünftig Arbeitgeber_innen Arbeitnehmer_innen ohne Angabe von Gründen und ohne Kündigungsfrist entlassen können, ob kurzfristige Einzelarbeitsverträge ermöglicht werden sollen, einschließlich Nullstundenverträge, und lange, schlecht vergütete Arbeitszeiten. Zudem geht aus den bisher vorliegenden Gesetzesentwürfen vor, Arbeitgeber_innen das Recht zu erteilen, die Lohnsätze auf 50 Prozent des Mindestlohns festzusetzen. Sozialschutzgarantien, einschließlich des Mutterschutzes, sollen laut diesen Planungen der Regierung geschwächt und die Verantwortung für die Arbeitsaufsicht eingeschränkt werden. Die Ukraine zählt schon jetzt aufgrund der dysfunktionalen Arbeitsaufsicht zu den europäischen Ländern mit der höchsten Sterblichkeitsrate am Arbeitsplatz, vor allem im Baugewerbe. Vorgeschlagene Änderungen des Gewerkschaftsgesetzes umfassen Beschränkungen der Anzahl der Gewerkschaften auf Unternehmensebene und der Gewerkschaftsorganisation, die Beschränkung der Tarifverträge auf nationale und betriebliche Ebene und den Ausschluss von Garantien für Gewerkschaften auf Unternehmensebene. Die staatlichen Verpflichtungen zur Berücksichtigung von Gewerkschaftspositionen bei der Entwicklung von Sozial-, Wirtschafts- und Arbeitsgesetzen sollen abgeschafft werden. Schließlich gibt es Überlegungen im Parlament, Gewerkschaftseigentum künftig als Staatseigentum zu betrachten.

Die Regierung hat diese Gesetzesentwürfe ohne Rücksprache mit den Sozialpartnern entwickelt und behandelte die Texte lange 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 die Europäische Sozialcharta.

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 organisatorische Schwäche 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, »Ukrprofrada« ein monolithischer Gewerkschaftsdachverband mit 26,6 Millionen Mitgliedern. Neben fast allen Arbeitnehmer_innen und Studierenden umfasste der Dachverband auch die Leitungsebene 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 »Ukrprofrada« 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 Bergarbeiter 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 Arbeitnehmer_inneninteressen 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 2020 gab es 21 offiziell registrierte nationale Gewerkschafts-

dachverbände 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 offiziellen Angaben gehören ihr noch 2,9 Mio. Mitglieder an (im letzten Gewerkschaftsbericht standen noch 4,8 Mio. Mitglieder zu Buche), 1992 waren es 25 Millionen. In der FPU haben sich 45 gesamtukrainische Branchengewerkschaften und 27 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. Zu den einflussreichsten und zugleich mitgliederstärksten Branchengewerkschaften innerhalb der FPU gehören die »Bergbau und Metallurgie Gewerkschaft« mit ca. 187.370 Mitgliedern im Jahr 2020 (2018 noch 314.100 Mitglieder, 2019 – 208.200 Mitglieder), sowie die Gewerkschaft »Kohlebergbau« mit ca. 57.180 Mitgliedern (zuvor noch 78.640 Mitglieder, im Jahr 2019 – 66.200 Mitgliedern). Im öffentlichen Sektor zählen die Gewerkschaft »Bildung und Wissenschaft«, der auch viele Studierende angehören, mit insgesamt ca. 895.280 Mitgliedern (zuvor noch 976.000 Mitglieder im Jahr 2020), sowie die Gewerkschaft »Gesundheit« mit nahezu 478.869 Mitgliedern (zuvor 658.600 Mitgliedern), zu den zahlenmäßig stärksten.

Ein zweiter wichtiger Gewerkschaftsdachverband ist die Konföderation der Freien Gewerkschaften der Ukraine (KVPU) mit 169.600 Mitgliedern (im letzten Bericht noch 252.000 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 Mitgliedsgewerkschaften, die zu keiner Branche oder Region einen Bezug haben. Gegenwärtig vereinigt die KVPU zehn 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 in der jüngeren Zeit erklären dürfte. Die KVPU finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen der Mitgliedsorganisationen, Spenden von Bürgern, Unternehmen, Institutionen und Organisationen aus dem In- und Ausland.

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 % ihrer Mitglieder verloren, diese haben sich auch keinen anderen Gewerk-

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	2 900 000 (1.1.2021)	IGB
Конфедерація вільних профспілок України, КВПУ (Konföderation der freien Gewerkschaften der Ukraine, KVPU)	Vorsitz: Myhailo Volynetz Stv. Vorsitz: Volodymyr Kozelskiy, Natalia Lewyzka	169 600 (1.1.2021)	IGB

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in der Ukraine

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Профспілка металургів і гірників України, (Bergbau- und Metallurgiegewerkschaft der Ukraine)	FPU	Vorsitz: Serhi Komyshev Stv. Vorsitz: Oleksandr Rjabko	187 370 (1.1.2021)	IndustriAll
Профспілка працівників вугільної промисловості України (Gewerkschaft der Kohleindustrie der Ukraine, PRUPU)	FPU	Vorsitz: Viktor Turmanov Stv. Vorsitz: Andriy Zymin	57 180 (1.1.2021)	IndustriAll
Незалежна профспілка гірників України, НПГУ (Unabhängige Bergarbeitergewerkschaft der Ukraine, NPGU)	KVPU	Vorsitz: Myhailo Volynetz 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	176 186 (1.1.2021)	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 (1.1.2019)	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	895 280 (1.1.2021)	EI, ETUCE
Профспілка працівників охорони здоров'я України (Gewerkschaft Gesundheitswesen der Ukraine)	FPU	Vorsitz: Viktoria Koval Stv. Vorsitz: Iryna Schwetz	478 869 (1.1.2021)	PSI, EPSU
Професійна спілка працівників державних установ України (Gewerkschaft der Staatsbeamten der Ukraine)	FPU	Vorsitz: Vitaliy Poshtowui	168 029 (1.1.2020)	PSI, EPSU
Об'єднання всеукраїнських автономних профспілок, ОВАП (Verband der Autonomen Gewerkschaften der Ukraine, OVAP)	keine	Vorsitz: Anatoli Shyrovokov	152 653 (1.1.2019)	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

schaften angeschlossen. Während zu Beginn der Unabhängigkeit noch nahezu 100 % der Arbeitnehmer_innen organisiert waren, sind heute nur noch ca. 40 % 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 sek-

toraler Ebene kaum Arbeitgeberverbände. Ähnlich verhält es sich mit der regionalen Ebene, sodass 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 % der Arbeitnehmer_innen einem Tarifvertrag auf betrieblicher Ebene unterlagen, waren es 2014 sogar 75 %. 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, sodass offen bleibt, inwieweit diese Prüfung auch zu entsprechenden Entscheidungen führt. Zudem sprechen Regierung und Arbeitgeberseite im NTSER 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 Orangenen 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, Kiew

Dr. Kateryna Yarmolyuk-Kröck, Projektkoordinatorin für Gewerkschaften und Sozialpolitik bei der FES in der Ukraine, Kiew

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 Wahlkampfzwecke verwendet werden.