



"Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise und der russische Arbeitsmarkt"

Jewgeni Gontmacher

Zusammenfassung:

Der Artikel enthält eine Prognose möglicher Veränderungen auf dem russischen Arbeitsmarkt infolge der globalen Finanzkrise. Die wichtigste Gefahr, die sich aus der Wirtschaftskrise ergibt, ist eine Erhöhung der Arbeitslosenzahlen. Wie sie sich im Einzelnen entwickeln werden, ist von der konkreten ökonomischen Situation und von den Gegenmaßnahmen der russischen Regierung abhängig. Im Ergebnis der allgemeinen Verschlechterung der Lage auf dem Arbeitsmarkt stellt sich die Frage über die Rolle der Gewerkschaften bei der Interessenvertretung der Arbeitnehmer. Inwieweit russische Gewerkschaften bereit sind, effektiv bei der Lösung von Arbeitsproblemen während der Krise mitzuwirken, wird sich bald klären.

Zum Autor: Prof. Dr. Jewgeni Gontmacher ist ein führender Experte für Sozialpolitik. Er leitet das Zentrum für Sozialpolitik am Wirtschaftsinstitut der RAdW und ist Vorstandsmitglied des Instituts für zeitgenössische Entwicklung.

Zu Beginn des Jahres 2009 ist zu konstatieren, dass die sozialen Konsequenzen der im vorigen Jahr ausgebrochenen Krise noch als schwach ausgeprägt und fragmentarisch empfunden werden. Dies lässt sich damit erklären, dass die Krise einige Phasen durchläuft die nicht unmittelbar mit der sozialen Lage der Menschen verbunden sind: zuerst der Einbruch der Wertpapiermärkte, dann das Liquiditätsdefizit bei Banken, danach der Verfall der Preise für die russischen Exportprodukte. Erst wenn die Krise jene Phase erreicht hat bei der die Produktion von Waren bzw. Dienstleistungen zurückgeht oder gar ganz zum Stillstand kommt, machen sich ihre **direkten** sozialen Konsequenzen bemerkbar: Die Beschäftigungszahlen und die Einnahmen der Menschen sinken, letztlich kommt es auch zu einem Sozialabbau.

Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit steht derzeit zuvorderst die Entwicklung der Beschäftigungszahlen. So waren am 1. Januar 2009 bei den staatlichen Beschäftigungszentren 1,5 Millionen Personen gemeldet, womit die Gesamtzahl der Arbeitslosen (nach der ILO-Methodik berechnet) 5 Millionen bzw. 6,6 % der wirtschaftlichen aktiven Bevölkerung betrug.

Sowohl im internationalen als auch im nationalen Vergleich sind diese Kennzahlen in ihrer absoluten Größe nicht sehr hoch. Vor allem gegen Ende der 90er Jahre – und damit nach dem Einbruch von 1998 – waren sie wesentlich höher. Besorgniserregend sind aber die Dynamik und vor allem das rasche Anwachsen der Beschäftigungsprobleme in einzelnen

Wirtschaftsbranchen, Regionen und Städten Russlands. Ein bedeutender Abbau der Beschäftigung, darunter auch in Form von Kurzarbeit und Zwangsurlaub, ist zum Beispiel in der Hütten- und Chemieindustrie, im Kohlenbergbau, im Maschinenbau, im Bauwesen und im Dienstleistungssektor (insbesondere im Finanz- und Consultingbereich) zu verzeichnen. Unter den russischen Regionen wurden besonders die Gebiete Tscheljabinsk, Swerdlowsk/Jekaterinburg, Nowosibirsk, Samara, Woronesch und Wologda sowie die Regionen Perm und Primorje in Mitleidenschaft gezogen. Würden die heutigen Trends andauern, kann die allgemeine Arbeitslosenquote in diesen Branchen und Regionen 40 bis 50 Prozent, in einigen so genannten "Monostädten" sogar noch höhere Werte erreichen.

Zur Abfederung der Beschäftigungskrise hat die russische Regierung nun ein Maßnahmenpaket erarbeitet, welches sich zum jetzigen Zeitpunkt bereits in der Umsetzung befindet. Wichtige Punkte darin sind unter anderem folgende Maßnahmen:

- eine wöchentliche Auswertung der Beschäftigungslage,
- die Bewilligung zusätzlicher Mittel für die Finanzierung der Arbeitslosenumschulungen,
- die Förderung der Mobilität der Arbeitssuchenden, als auch
- eine Erhöhung der Arbeitslosengelder und ein erleichterter Zugang zu Beihilfen.

Insgesamt sind im Bundeshaushalt Russlands 2009 54 Milliarden Rubel für Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung vorgesehen. Diese Zahl erscheint jedoch als etwas gering bemessen. So kann bei einfacher Rechnung festgestellt werden, dass die zu Verfügung gestellte Summe bereits bei Abrufung des Höchstsatzes der Unterstützung durch 918.000 Personen nach 12 Monaten ausgeschöpft ist. Dabei wurde von der maximalen Höhe der Arbeitslosenunterstützung ab dem 01.01.2009 von 4900 Rubeln ausgegangen.

Gewiss nimmt nicht jeder Arbeitslose die maximale Unterstützungshöhe in Anspruch, doch muss zusätzlich davon ausgegangen werden, dass die Arbeitslosenzahlen im Verlaufe des Jahres noch weiter anwachsen und der Druck auf das staatliche Budget somit noch weiter zunehmen wird. Die zum Neuen Jahr registrierten 1,5 Millionen Arbeitslose sind bereits mehrheitlich Empfänger von Arbeitslosengeld. Hinzu kommt, dass ein Teil der bewilligten 54 Milliarden Rubel noch zur Finanzierung der Arbeitslosenumschulungskurse benötigt werden. Man kann also schon heute davon ausgehen, dass die bewilligten Mittel auch bei einer sehr optimistischen Prognose der Arbeitslosigkeitsdynamik nicht ausreichen werden. Denn selbst nach Schätzungen des Ministeriums für Gesundheitsschutz und Sozialentwicklung könne die Arbeitslosenzahl bereits im Verlaufe des Jahres 2009 auf zwei bis zweieinhalb Personen ansteigen.

Die bereitgestellten Mittel werden über die Regionen verteilt, und zwar in Übereinstimmung mit deren Programmen für Beschäftigungsförderung. Als Problem erscheint jedoch hier die Genauigkeit der zugrunde gelegten Prognosen, welche vor allem wegen der schnellen Wandlung der Wirtschaftslage in Krisenzeiten keine sichere Handlungsbasis bieten. Es ist deshalb unvermeidlich, dass einige Regionen zu viel und andere zu wenig Geld erhalten werden um deren soziale Aufgaben zu meistern. Um finanziellen Schief lagen zwischen den einzelnen Regionen vorzubeugen, könnte man die Einrichtung eines speziellen Beschäftigungsfonds im Rahmen des Bundeshaushaltes initiieren, dessen Mittel zur Erstattung der **tatsächlichen** Leistungen innerhalb der Regionen dienen.

Was die von der Regierung geplanten und oben beschriebenen Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung angeht, ist anzumerken, dass Mittel zur Umschulung von Arbeitslosen effektiver genutzt werden müssen. Zu empfehlen wäre hier ein Verfahren das aus zwei zusammenhängenden Elementen besteht: Einerseits müsste dabei einem Arbeitslosen nach dessen Umschulung ein Arbeitsplatz garantiert werden, andererseits wäre eben jener Umgeschulte vertraglich zur Arbeit auf dessen neuer Stelle für mindestens ein bis zwei Jahre verpflichtet.

Was die Förderung der Mobilität betrifft, so spricht man häufig vor allem vom Wechsel des ständigen Wohnsitzes. Die Realität sieht aber so aus, dass man in absehbarer Zeit viel mehr Zeit- und Schichtarbeiter brauchen wird. Daher sollte sich der Staat vor allem darum bemühen, gute provisorische Wohnbedingungen für diese Gruppe von Beschäftigten zu schaffen. So zum Beispiel durch die Errichtung moderner Wohnheime, eine Beförderung zum Arbeitsort oder die Organisation einer vollwertigen Verpflegung usw. Außerdem muss die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch der staatlichen Beschäftigungszentren mit kleinen Genossenschaften, die in Klein- und Monostädten sowie in ländlichen Gegenden existieren und zeitweilig Jobs anbieten, verbessert werden.

Die Entscheidung einer Erhöhung Arbeitslosenunterstützung auf maximal 4900 Rubel als auch der erleichterte Zugang zu den Mitteln der Beschäftigungszentren könnte nicht nur positive, sondern auch bedeutende negative Konsequenzen haben. Es ist nicht auszuschließen, dass manch ein Arbeitsloser sechs bis zwölf Monate von den monatlichen 4900 Rubel leben wird ohne nach Arbeit zu suchen - wobei er in jener Zeit eventuell noch schwarz hinzuverdient. In Gegenden mit relativ niedrigen Lebenshaltungskosten ist dies möglich, wenn auch in geringem Umfang. Da die Arbeitslosenunterstützung in Russland keine Versicherungsgrundlage hat, wäre es wahrscheinlich effektiver, ihre Gewährung von einigen konkreten Parametern – zum Beispiel von der Höhe des Familieneinkommens und dem Besitz von Immobilien – abhängig zu machen. Hinzu kommt, dass die bisherige Bemessungsgrundlage in Form Verdienstnachweisen, nicht immer verlässlich sind.

Ein weiterer wichtiger Aspekt liegt in der Zusammenarbeit von staatlichen Beschäftigungszentren mit privaten Personalagenturen und Immobilienfirmen. So könnten zum Beispiel staatliche Beschäftigungszentren die zusätzliche Unterstützung bei der Vermittlung von Arbeitsplätzen durch private Personalagenturen bezahlen. Und auch Immobilienfirmen könnten mit staatlichen Geldern den Umzug registrierter Arbeitsloser in eine andere Stadt organisieren, wobei sich solche Arbeitslosen ihrerseits verpflichten sollten, am neuen Ort eine bestimmte Mindestdauer zu arbeiten.

Wertet man die gegenwärtigen Trends auf dem russischen Arbeitsmarkt aus, so lassen sich für das vor uns liegende Jahr folgende zwei Szenarien vorhersagen:

- Eine unbedeutende Zunahme der Arbeitslosigkeit (von den heutigen 6,6 % bis auf 8 bis 10 % der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung) bei wesentlichem Rückgang der Löhne und Gehälter (mindestens um 15 bis 20 %), also eine Wiederholung der Situation der 90er Jahre.
- Eine bedeutende Zunahme der Arbeitslosigkeit (12 bis 15 %) bei relativ geringem Rückgang der Löhne und Gehälter der Beschäftigten (um 5 bis 10 %).

Welches der beiden Szenarien Realität wird, zeigt sich spätestens in den weiteren Entwicklungen in Wirtschaft und Politik zu Beginn des ersten Halbjahrs 2009.

Im Zusammenhang mit der bereits begonnenen Verschlechterung der Lage auf dem Arbeitsmarkt stellt sich die Frage nach der Rolle der Gewerkschaften beim Schutz der Arbeitsrechte der Beschäftigten. Unter den unabhängigen Experten und Politologen ist die Meinung weit verbreitet, dass die russischen Gewerkschaftsorganisationen, die der Föderation Unabhängiger Gewerkschaften Russlands (FNPR) angehören, die Arbeitsrechte der Menschen nicht effektiv genug verteidigen. Diesen Standpunkt teilen auch die offiziellen russischen Behörden. "Die Gewerkschaftsorganisationen übernehmen bei weitem nicht immer die Verantwortung für die Regelung konkreter Arbeitsprobleme und –konflikte. Manchmal spielen sie nur eine rein formelle Rolle, wenn es um den Schutz der Interessen von Beschäftigten und ganzen Belegschaften geht", sagte Wladimir Putin vor zwei Jahren auf dem 6. FNPR-Kongress. Dabei muss man betonen, dass weder Vertreter der Staatsmacht noch Unternehmer jemals bestritten haben, dass sie für einen effektiven sozialen Dialog in Unternehmen Organisationen, die die Interessen der Arbeitnehmer vertreten, brauchen. Die FNPR-Gewerkschaften bleiben aber nach wie vor die mitgliederstärksten Organisationen in Russland.

In Russland bildeten sich auch neue, unabhängige Gewerkschaften, jedoch sind diese zahlenmäßig recht klein. Letzterer Punkt mag vielleicht betrüblich sein, kann jedoch kaum überraschen. Die russischen Arbeitnehmer sind noch immer an die "traditionellen" Gewerkschaften gewöhnt und lassen sich nicht so leicht zu einer freien Selbstorganisation und einer aktiven Verteidigung ihrer Interessen – auch mit Hilfe eines Streiks als äußerstes aber legitimes Mittel – bewegen. Ähnlich verhält es sich auch mit den russischen Staatsmanagern, deren Mentalität oft noch stark sowjetisch geprägt ist. Sie können sich häufig nur schwer mit dem Gedanken anfreunden, dass die Gewerkschaft in ihrer sozialen Stellung keine Dienerin der Betriebsleitung, sondern ihre Opponentin und Kontrolleurin ist. Das außerdem nicht jede Aktion zum Schutze der Arbeitnehmerrechte gleich als Rebellion, Provokation oder extremistische Ausschreitung anzusehen ist und die Gewerkschaftsleiter nicht mit politischen Oppositionsführern gleichgestellt werden sollten ist hervorzuheben.

Die Beschäftigten einiger Betriebe, in denen unabhängige Gewerkschaften aktiv sind, konnten sich schon aus eigener Erfahrung davon überzeugen, dass wirklich unabhängige Gewerkschaften eine würdige Arbeitsvergütung und zusätzliche Sozialleistungen durchzusetzen wissen. Das Allrussische Meinungsforschungszentrum (VZIOM) stellt fest: Der Anteil der Arbeitnehmer, die eine unabhängige Gewerkschaft für eine wirksame Verteidigerin ihrer Arbeitsrechte halten, stieg in den letzten vier Jahren von 13,5 bis auf 19,6 Prozent an.

Die gewerkschaftliche Doppelherrschaft, die in einigen Unternehmen entstanden ist, kann sich unter den gegenwärtigen Umständen als produktiv erweisen. Es lässt sich schwer vorhersagen, wem jene von der Krise erfassten Arbeitnehmer den Schutz ihrer Arbeitsrechte anvertrauen werden. Aber die Konkurrenz zwischen den Gewerkschaften, die dem "traditionellen" Dachverband FNPR angehören, und den alternativen Arbeitnehmerverbänden wird sich nun zuspitzen. Dieser Wettbewerb kann der Gewerkschaftsbewegung in Russland einen neuen, positiven Entwicklungsimpuls geben und entspricht zweifellos den Interessen der Arbeitnehmer.