

Gewerkschaftsmapping Ukraine

Juliane Schulte, Vasyl Andriyko

Mai 2010

- n Die verzögerte sozioökonomische Transformation im Land sowie das Konkurrenzverhalten der einzelnen Gewerkschaftsverbände erschwerten den Prozess der Konsolidierung der Gewerkschaftsbewegung.
- n Die Gewerkschaften sind in den Prozess der Gestaltung der Arbeits- und Sozialbeziehungen involviert, aber noch nicht bereit, die Interessen der Arbeitnehmer effektiv zu schützen.
- n Die Zukunft der ukrainischen Gewerkschaftsbewegung hängt von der Bereitschaft der Gewerkschaften zu internen Reformen ab. Des Weiteren müssen sie Rückhalt bei den Beschäftigten gewinnen und sich im Prozess der sozialen und wirtschaftlichen Transformation stärker für die Interessen der Arbeitnehmer einsetzen.
- n Internationale Vernetzung kann den reformbereiten Gewerkschaften sowohl bei der Erhöhung ihrer Funktionsfähigkeit als auch bei der Formulierung von Antworten auf globale Herausforderungen helfen.

I. Einleitung

Die ukrainischen Gewerkschaften befinden sich permanent in einer schwierigen Situation. Die häufigen Regierungswechsel und die Verzögerung der wirtschaftlichen Transformation haben die Etablierung starker, demokratischer Gewerkschaften sowie die Entwicklung des sozialen Dialogs behindert. Erschwert wird eine ebenbürtige Sozialpartnerschaft zudem durch die stark vertikale Struktur der Verwaltung bzw. den teilweise autoritären Regierungsstil bei gleichzeitiger Schwäche der Zivilgesellschaft. Daneben stehen interne Hindernisse einer Stärkung der Gewerkschaftsbewegung entgegen: Sie kann nach wie vor nicht als konsolidiert bezeichnet werden, sondern zeichnet sich durch ein hohes Maß an Fragmentierung aus, das unter anderem dem Konkurrenzverhalten der einzelnen Gewerkschaftsverbände geschuldet ist. Die „alten“, das heißt ehemals sowjetischen Gewerkschaften (auch „traditionell“ genannt), stehen dabei den neuen, unabhängigen Gewerkschaften gegenüber. Unter letzteren gibt es eine Reihe von opportunistischen Gewerkschaften, die Partikularinteressen und nicht unbedingt gewerkschaftsnahe Ziele verfolgen.

Im vorliegenden Arbeitspapier werden zunächst allgemeine Zahlen und Fakten zur ukrainischen Gewerkschaftsbewegung genannt sowie die wichtigsten Gewerkschaftsverbände beschrieben. Nach einer Erläuterung der ukrainischen Arbeitsgesetzgebung wird die Entwicklung des sozialen Dialogs in der Ukraine nachgezeichnet. Ein kurzer Abschnitt schließlich widmet sich dem Verhältnis der Gewerkschaften zur Politik. Im Schlussteil wird auf die Probleme und Herausforderungen, vor denen die ukrainischen Gewerkschaften stehen, aufmerksam gemacht.

II. Zahlen, Daten, Fakten

In der Ukraine sind insgesamt 16 allukrainische Gewerkschaftsverbände und 137 Gewerkschaften registriert. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist vergleichsweise hoch: Während im EU-Schnitt nur 25 Prozent der Arbeitnehmer Mitglied einer Gewerkschaft sind, in Deutschland sogar nur 22 Prozent, sind es in der Ukraine 50 Prozent. Dieser Umstand ist jedoch in erster Linie auf die sowjetische Tradition der automatischen Gewerkschaftsmitgliedschaft zurück zu führen. Ein weiteres wichtiges Motiv für die Mitgliedschaft ist für viele ukrainische Arbeitnehmer die Tatsache, dass immer noch ein Großteil der Kuren, Urlaubsaufenthalte und Urlaubszuschüsse von den Gewerkschaften angeboten wird. Seit 1990 ist ein kontinuierlicher Rückgang der

Mitgliederzahlen zu verzeichnen. Die Gründe hierfür sind vor allem in der politischen und wirtschaftlichen Transformation zu finden: Aufgrund des Produktionsrückgangs nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wurden zahlreiche Unternehmen liquidiert. Viele Menschen verloren ihre Arbeit und suchten einen Ausweg in der Schattenwirtschaft, der Emigration oder dem Kleinunternehmertum. Des Weiteren widersetzten sich die neuen Eigentümer der privatisierten Unternehmen der Gründung von Gewerkschaften. Hinzu kommt ein Legitimationsproblem der Gewerkschaften: Da sie zu Zeiten des Kommunismus eng mit der Partei verbunden waren, mussten sie nach 1990 erst einmal beweisen, dass sie Interessenvertreter der Beschäftigten sein können. Bisher konnten sie die Arbeitnehmerinteressen jedoch nur unzureichend schützen, weshalb das Vertrauen in die Gewerkschaften und die Motivation für eine Mitgliedschaft gering sind.

In der Ukraine sind zwar sehr viele Gewerkschaften und Dachverbände registriert; jedoch wird nach einmaliger Registrierung nicht mehr überprüft, ob eine Gewerkschaft noch aktiv ist. Des Weiteren finden sich sehr widersprüchliche Angaben zu den Mitgliederzahlen. Es stellt sich daher die Frage, welche dieser zahlreichen Gewerkschaften und Gewerkschaftsverbände relevant sind. Derzeit sind drei allukrainische Gewerkschaftsverbände Mitglied im Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB): Die Föderation der Gewerkschaften der Ukraine (FPU), die Konföderation der Freien Gewerkschaften der Ukraine (KVPU) und die Allukrainische Vereinigung Arbeitnehmerischer Solidarität (VOST). VOST wird von Experten jedoch nahezu einhellig als irrelevant bezeichnet, da sie sich nicht am sozialen Dialog beteiligt und zudem unbekannt ist, über wie viele Mitglieder sie tatsächlich verfügt – die Angaben diesbezüglich schwanken zwischen 53 000 und 150 000. Daher konzentriert sich die Analyse auf die FPU und die KVPU. In den Institutionen des im Aufbau begriffenen sozialen Dialogs sind weitere Dachverbände und unabhängige Branchengewerkschaften vertreten (siehe Kapitel IV zu Sozialpartnerschaft und Tripartismus).

Die FPU ist mit 44 Branchengewerkschaften und 27 regionalen Gewerkschaftsverbänden in den Oblasten der größte Dachverband. Aktuell verfügt sie nach eigenen Angaben über 8,7 Mio. Mitglieder. Sie ist vom Mitgliederrückgang in besonderem Maße betroffen und verlor über die letzten Jahre schätzungsweise eine halbe Million Mitglieder jährlich. Die FPU ist die Nachfolgeorganisation des sowjetischen Rats der Ge-

werkschaften und konstituierte sich 1990. 2005 trat die FPU dem IGB bei. Des Weiteren ist sie Mitglied des Allgemeinen Gewerkschaftsverbandes der GUS-Staaten (GCTU; General Confederation of Trade Unions). Derzeit verfügen 24 Branchengewerkschaften der FPU über eigenständige Mitgliedschaften in internationalen Gewerkschaftsverbänden (GUFs; Global Union Federations).

Neben der FPU sind nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion unabhängige Gewerkschaften entstanden, die ihre Wurzeln in der Streikbewegung der Grubenarbeiter und Verkehrsbeschäftigten haben, inzwischen aber auch andere Branchen umfassen. 1998 schlossen sich die Unabhängige Gewerkschaft der Bergarbeiter und einige andere neue Gewerkschaften zur Konföderation der Freien Gewerkschaften der Ukraine (KVPU) zusammen. Die KVPU umfasst heute neun Branchengewerkschaften, die nach eigenen Angaben 268 000 Mitglieder repräsentieren. Im Unterschied zur FPU ist sie nicht in der GCTU, sondern nur im IGB Mitglied. Zwei ihrer Branchengewerkschaften sind Mitglieder in GUFs.

Die FPU und die KVPU befinden sich in einem ständigen Konkurrenzverhältnis zueinander, was eine Konsolidierung und Stärkung der Gewerkschaftsbewegung behindert. Für Spannung sorgt vor allem die materielle und finanzielle Ungleichheit: Die FPU als Rechtsnachfolger des sowjetischen Rats der Gewerkschaften hat neben dessen Struktur auch ein beträchtliches Vermögen in Form von zahlreichen Immobilien geerbt, weshalb sie über deutlich mehr Mittel als die KVPU verfügt. In der Vergangenheit war die FPU im Zusammenhang mit ihrem großen Vermögen immer wieder in Korruptionsaffären verwickelt. Trotz der schlechteren finanziellen Ausstattung verfügt die KVPU jedoch über ein großes Mobilisierungspotenzial. Dies lässt sich aus der Genese der „neuen“ Gewerkschaften erklären: Sie sind aus einer Protestbewegung heraus entstanden. Demzufolge sind ihre Mitglieder anders als die der traditionellen Gewerkschaften nicht aus Gewohnheit oder in Erwartung materieller Vorteile beigetreten, sondern eher aus Überzeugung, was einen größeren Kampfgeist mit sich bringt.

Es gibt wesentliche Unterschiede in der Organisationsstruktur der alten und der neuen Gewerkschaften. In den Branchengewerkschaften der FPU werden die leitenden Funktionen größtenteils noch von alten Kadern ausgeübt. Die Gewerkschaften haben eine Top-down Organisationsstruktur, das heißt sie sind sehr hierarchisch aufgebaut und das einzelne Mitglied ver-

fügt über wenig Einfluss. Die Branchengewerkschaften der KVPU hingegen weisen eine Bottom-up-Struktur auf, innerhalb derer die primären Organisationen über weitgehende Autonomierechte verfügen. Die Möglichkeiten der Partizipation und der Einflussnahme für das einzelne Mitglied sind deshalb in den Gewerkschaften der KVPU vielfältiger als in denen der FPU. Des Weiteren sind die Gewerkschaften der KVPU in Ermangelung eigenen Vermögens auf Mitgliedsbeiträge angewiesen, weshalb sie sich stärker an den Interessen ihrer Mitglieder orientieren. Ein weiterer Grund für den größeren Einfluss der Mitglieder der KVPU-Gewerkschaften ist allgemeiner Natur: Je kleiner eine Organisation, desto größer die Einflussmöglichkeiten des einzelnen Mitglieds.

III. Sachstand Arbeitsgesetzgebung in der Ukraine

Verfassungsrechtliche Grundlage für gewerkschaftliche Aktivität ist Art. 36 der Verfassung der Ukraine. Die Rechte und Aufgaben der Gewerkschaften sind durch das Gesetz «Über die Gewerkschaften, ihre Rechte und Garantien ihrer Tätigkeiten» (1999 vom ukrainischen Parlament verabschiedet) geregelt. Weitere die Gewerkschaften betreffende Gesetze sind das Arbeitsgesetzbuch von 1971, das Gesetz «Über gesellschaftliche Assoziationen» von 1992 und das Gesetz «Über Kollektivabkommen und Verträge» von 1993.

Die Ukraine verfügt also über eine umfangreiche Gesetzgebung zur Gewährleistung der Rechte der Gewerkschaften, die den ILO-Konventionen im Allgemeinen entspricht; jedoch weist sie eine Reihe von Defiziten auf. Sie stellt keine Regeln für die Mechanismen der sozialen Partnerschaft bereit und garantiert den Gewerkschaften keinerlei Rechte im Zusammenhang mit Privatisierungen, Umstrukturierungen und dem Bankrott von Unternehmen. Das Streikrecht ist restriktiv gemessen an internationalen Normen, da ein Streik nur dann möglich ist, wenn zwei Drittel der Beschäftigten des Betriebes dafür stimmen; außerdem gilt für mehr Berufsgruppen ein Streikverbot als in anderen Ländern (Beamte, Angehörige der Justiz, Streitkräfte, Sicherheitsdienste, Vollzugsbehörden). Hinzu kommt, dass die Gesetze nur mangelhaft implementiert werden. So gibt es beispielsweise eine umfangreiche gesetzliche Grundlage für Tarifverhandlungen und -verträge, aber viele Arbeitgeber lehnen Tarifverhandlungen ab oder halten sie nicht ein. Der Zugang zu Informationen über ihr Unternehmen wird den Gewerkschaftern von den Arbeitgebern häufig verweigert, obwohl das Recht

darauf gesetzlich verankert ist. Häufig überweisen die Arbeitgeber trotz persönlicher schriftlicher Aufforderung durch den Arbeitnehmer die Gewerkschaftsbeiträge (Höhe des Beitrags wird im Statut jeder Gewerkschaft festgelegt, üblich 1% des Bruttobetrag) nicht, auf die die Gewerkschaften jedoch angewiesen sind.

Derzeit gibt es in der Ukraine für Arbeitnehmer vier Arten der staatlichen Pflichtversicherung: eine Versicherung gegen Arbeitsunfähigkeit infolge von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, eine Arbeitslosenversicherung, eine Versicherung gegen temporäre Arbeitsunfähigkeit und Ausgaben bei Geburt eines Kindes oder bei der Beerdigung sowie eine Rentenversicherung. Die Fonds für diese Sozialleistungen werden von den drei Sozialpartnern, das heißt Staat, Arbeitgebern und Arbeitnehmern, verwaltet.

2004 wurde ein Entwurf für ein neues Arbeitsgesetzbuch vorgelegt. Im Mai 2009 passierte der Entwurf das ukrainische Parlament in erster Lesung; 2010 soll das Arbeitsgesetzbuch in zweiter Lesung endgültig verabschiedet werden. Unter den Gewerkschaften gibt es keine Einigkeit in Bezug auf diesen Entwurf. Die KVPU und viele andere Gewerkschaften sind mit einigen Artikeln nicht einverstanden, da diese aus ihrer Sicht die Rechte der Arbeitnehmer verletzen und die Arbeitgeber begünstigen würden. So könnten die Arbeitgeber nach dem Entwurf beispielsweise eigene Arbeitszeitregelungen für ihre Betriebe erlassen. Laut Gesetzentwurf müssten diese Regelungen mit den Gewerkschaften abgestimmt werden. Die Gewerkschaften befürchten jedoch Willkür seitens der Arbeitgeber und die Untergrabung von Kollektivverträgen, vor allem in Betrieben, in denen die Gewerkschaften schwach oder gar nicht vorhanden sind. Für die Entlassung von Arbeitnehmern sieht der Entwurf vor, dass die Gewerkschaft im Laufe eines Tages dem Arbeitgeber schriftlich ihre juristische Position mitteilen muss. In vielen Fällen ist dies in dieser kurzen Zeit jedoch praktisch unmöglich.

IV. Sachstand Sozialpartnerschaft / Tripartismus

Die Entwicklung des sozialen Dialogs lief in der Ukraine nach Erlangung der Unabhängigkeit sehr schleppend an. 1993 wurde durch einen Erlass des Präsidenten der Nationale Rat für soziale Partnerschaft eingerichtet sowie der Aufbau von entsprechenden regionalen Räten begonnen. Allerdings wurde die Sozialpartnerschaft mit autoritär-administrativen Methoden implementiert: es fand kein Dialog zwischen

ebenbürtigen Partnern statt, sondern der Staat dominierte. Erschwerend kam die fehlende Organisation der Arbeitgeber hinzu; für einige Branchen existierten zum Teil gar keine Arbeitgeberverbände.

2005 wurde durch den Erlass «Über die Entwicklung des sozialen Dialogs in der Ukraine» des Präsidenten und einer entsprechenden Direktive des Ministerkabinetts «Über die Festlegung des Maßnahmenplans zur Entwicklung des sozialen Dialogs in der Ukraine» eine neue Etappe in der Entwicklung des sozialen Dialogs eingeleitet. Diese beiden Rechtsvorschriften bildeten die Grundlage für die weitere Institutionalisierung des sozialen Dialogs, insbesondere für den Aufbau dreiseitiger Gremien für sozialökonomische Fragen auf regionaler Ebene. In den Jahren 2006 und 2007 wurden der Nationale Dreiseitige Sozial-Ökonomische Rat sowie entsprechende Gremien auf regionaler Ebene eingerichtet.

Der Nationale Dreiseitige Sozial-Ökonomische Rat untersteht dem Präsidenten. Ihm gehören je 22 Vertreter der allukrainischen Gewerkschaftsorganisationen, der Arbeitgeber und des Ministerkabinetts an. Von den Gewerkschaftsorganisationen ist die FPU mit 15 Sitzen am stärksten vertreten. Die KVPU verfügt über zwei Sitze. Mit jeweils einem Sitz sind die Nationale Konföderation der Gewerkschaften der Ukraine (NKPU), die Gewerkschaft der Eisenbahner und Bauarbeiter des Transportwesens, die unabhängige Energiegewerkschaft, die Föderation der Gewerkschaften der Seeleute und die Polizeigewerkschaft vertreten. Zur Erfüllung der Vorbereitungs- und Koordinationsaufgaben verfügt der Nationale Rat über ein Sekretariat.

2008 hat das Ministerkabinett zwei Beschlüsse angenommen, wonach die bevollmächtigten Repräsentanten der Gewerkschaften und Arbeitgeber an den Arbeitssitzungen des Ministerkabinetts teilnehmen können, wenn Fragen der Sozial- oder Arbeitspolitik auf der Tagesordnung stehen. Bevor die Regierung normativ-rechtliche Akte beschließt, ist sie verpflichtet, die Sozialpartner zu konsultieren.

Nach dem Erlass des Präsidenten ist eine gesetzliche Verankerung des sozialen Dialogs notwendig. Im September 2008 wurde das Gesetz «Über den sozialen Dialog in der Ukraine» in erster Lesung vom ukrainischen Parlament verabschiedet. Das Gesetz soll die Formen und Regeln des sozialen Dialogs sowie den grundsätzlichen Aufbau und die Funktionen und Rechte der dreiseitigen Gremien auf allen Ebenen festlegen. Einer endgültigen Annahme des Ge-

setzes stehen bisher jedoch eine Reihe von Hindernissen entgegen. Die Hauptkontroverse betrifft dabei die Repräsentationskriterien für die Sitzverteilung im Rat, sowohl auf nationaler als auch regionaler Ebene. Während sich die Arbeitgeberverbände diesbezüglich inzwischen verständigen konnten, herrscht unter den Gewerkschaften Uneinigkeit, da die übrigen Gewerkschaften eine Dominanz der FPU verhindern wollen. Des Weiteren wird die Rolle und die Zuordnung des Nationalen Dreiseitigen Rates diskutiert, das heißt, ob er dem Präsidenten oder dem Ministerkabinett unterstehen oder aber unabhängig sein sollte. Die starke Fragmentierung sowohl auf Seiten der Gewerkschaften als auch auf Seiten der Arbeitgeber erschwert eine Einigung. Mittlerweile liegt das Gesetz „Über den sozialen Dialog“ nicht nur als eigener Entwurf vor, sondern auch als integrierter Bestandteil des Entwurfes für das Arbeitsgesetzbuch. Damit wäre mit der Verabschiedung des neuen Arbeitsgesetzbuches auch der soziale Dialog gesetzlich geregelt.

V. Gewerkschaften und Politik

Wenngleich keine der Gewerkschaften sich öffentlich zu einer Partei bekennt, weisen doch viele eine gewisse Nähe zu bestimmten Parteien auf. Die Politik und in gewissem Maße auch die Gewerkschaften sind in der Ukraine stark personalisiert. Deshalb ist die Tatsache, dass zentrale Führungspersonlichkeiten der Gewerkschaftsverbände über bestimmte Parteilisten ins Parlament gewählt worden sind, durchaus ein Hinweis auf die parteipolitische Orientierung des Gewerkschaftsverbandes. Der Vorsitzende der FPU, Vasyl Khara, ist Parlamentsabgeordneter für die Partei der Regionen und auch deren Mitglied. Der Vorsitzende der KVPU, Michail Volynez, ist zwei Mal über die Liste des Blocks Julia Tymoschenko ins Parlament gewählt worden. Auch anhand der Art und Weise, wie die beiden rivalisierenden Gewerkschaftsverbände Stellung zu aktuellen politischen Themen beziehen, ist ihre parteipolitische Orientierung zu erkennen.

Über die Autoren:

Vasyl Andriyko, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Regionalbüro der Friedrich-Ebert-Stiftung für Ukraine und Belarus

Juliane Schulte, Praktikantin im Regionalbüro der Friedrich-Ebert-Stiftung für Ukraine und Belarus

VI. Zusammenfassung und Ausblick

In den letzten fünf Jahren ist die Gewerkschaftslandschaft in der Ukraine im Wesentlichen durch die Konkurrenz zwischen den FPU-Gewerkschaften und den neuen Gewerkschaften, vor allem die der KVPU, geprägt gewesen, was den Konsolidierungsprozess der ukrainischen Gewerkschaftsbewegung nicht förderte. Dennoch beteiligten sich die Gewerkschaften sehr aktiv an der Diskussion über die Gesetzentwürfe „Arbeitsgesetzbuch der Ukraine“ und „Über den sozialen Dialog in der Ukraine“. Obwohl hinsichtlich der Institutionalisierung des sozialen Dialogs Fortschritte zu verzeichnen sind, ist der Einfluss der Gewerkschaften im Rahmen der Sozialpartnerschaft sowohl auf der nationalen als auch auf der regionalen Ebene noch relativ schwach.

Neben oben genannten Schwierigkeiten können folgende Tatsachen als Chancen zur Stärkung der ukrainischen Gewerkschaftsbewegung gesehen werden: In immer mehr Betrieben erhalten die etablierten Gewerkschaften der FPU Konkurrenz durch neue, unabhängige Gewerkschaften, was für die alten Gewerkschaften ein Anreiz zu internen Reformen und zu einem stärkeren Eintreten für den Schutz der Arbeitnehmerinteressen sein könnte. Leitende Funktionen innerhalb der Gewerkschaften werden zunehmend von jungen Menschen besetzt, die weniger unter dem Einfluss des sowjetischen Erbes stehen und eine modernere Auffassung hinsichtlich der Aufgaben und der Rolle der Gewerkschaften besitzen. Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 und bevorstehende Strukturreformen werden die sozialen Konflikte verschärfen, was die Gewerkschaften zur Konsolidierung motivieren könnte und zudem eine Möglichkeit darstellt, sich im öffentlichen Bewusstsein als zivilgesellschaftliche Institution zu verankern, die die Interessen der Arbeitnehmer vertritt. Letztendlich sind die meisten Gewerkschaften international vernetzt und somit gezwungen, auf die Herausforderungen der Globalisierung gemeinsam Antworten zu finden.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.