

ANALYSE

Der ukrainische Arbeitsmarkt während der Corona-Krise

Von David Saha (German Economic Team, Berlin)

DOI: 10.31205/UA.253.02

Der Text erschien im April 2021 als Newsletter 150 des German Economic Team Ukraine (GET Ukraine) und basiert auf der Policy Study »Adaptivity of the labour market in Ukraine during the COVID-19 pandemic: Analysis and policy recommendations« von Hanna Sakhno, David Saha und Maria Repko. Der Originaltext ist frei zugänglich unter: <https://www.german-economic-team.com/ukraine/de/der-ukrainische-arbeitsmarkt-waehrend-der-corona-krise/>.

Die Redaktion der Ukraine-Analysen dankt David Saha und GET Ukraine für die freundliche Genehmigung zum Nachdruck.

Zusammenfassung

Die Pandemie hat Unternehmen in der Ukraine hart getroffen. Sofortmaßnahmen der Regierung seit März 2020, wie etwa die Anpassung einer bestehenden Kurzarbeiterregelung, halfen, sich an die Umstände anzupassen. Dennoch war eine schnelle Anpassung der Lohnkosten für viele Unternehmen überlebenswichtig. Dies unterlag jedoch Einschränkungen durch das Arbeitsrecht, das die Interessen von Arbeitnehmern und Unternehmen ausbalancieren muss. Firmen nutzten verschiedene Wege, um ihre Belegschaft an die neuen Gegebenheiten anzupassen und die Lohnkosten zu senken. Unbezahlter Urlaub oder Arbeitszeitverkürzungen erforderten die Zustimmung der Arbeitnehmer und wurden in relativ geringem Umfang eingesetzt. Das neue Kurzarbeitsinstrument war nur für relativ wenige Unternehmen nutzbar. Letztlich waren Entlassungen das wichtigste Instrument für viele Unternehmen, obwohl sie weder schnell noch günstig durchführbar sind und viele Unternehmen die Bindung zu ihren Arbeitnehmern gerne beibehalten hätten. Um die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes in Krisen zu verbessern, sollte eine Ausweitung der bestehenden Kurzarbeiterregelung hin zu der in vielen EU-Ländern angewandten Praxis erwogen werden.

Drastischer Rückgang der Unternehmensumsätze

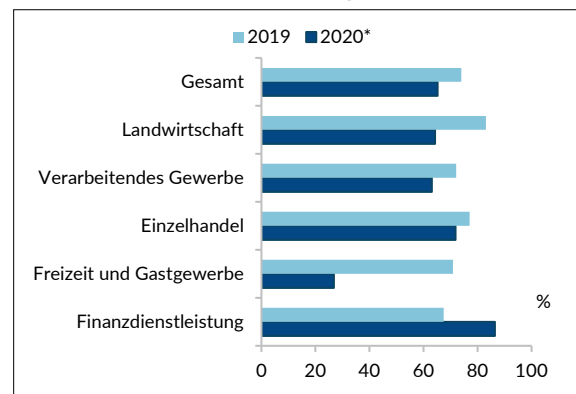
Die Pandemie stürzte die ukrainische Wirtschaft in eine starke Rezession. Der landesweite Lockdown im März 2020 traf viele Unternehmen unvorbereitet: Viele Geschäfte, Unterhaltungs-, Beherbergungs- und Transportunternehmen mussten wochenlang schließen. Andere Unternehmen konnten nicht normal arbeiten, da die Mitarbeiter nicht erscheinen konnten. Wieder andere erfuhren einen plötzlichen und drastischen Rückgang der Nachfrage – wie etwa Automobilzulieferer, die von der vorübergehenden Aussetzung der Autoproduktion in Europa betroffen waren.

In der Folge sank das ukrainische BIP im zweiten Quartal 2020 um 7,8 % im Vergleich zum zweiten Quartal 2019. Die Unternehmen waren direkt betroffen, da die Umsätze zurückgingen, die Betriebskosten aber oft nicht schnell genug gesenkt werden konnten. In den ersten drei Quartalen 2020 wiesen nur 65 % der KMU Gewinne aus, verglichen mit 74 % im Jahr 2019. Den größten Rückgang verzeichnete die Freizeit- und Gastronomiebranche, die am meisten unter dem Lockdown litt. Hier blieben nur 27 % der Unternehmen profitabel.

Hilfsmaßnahmen der Regierung

Da die Unternehmen ihre Betriebskosten schnell senken mussten, waren die Lohnkosten als meist größter Kos-

Grafik 1: Anteil der KMU mit positiven Gewinnen



Quelle: Staatliches Statistikamt der Ukraine (Ukrstat), *Daten Januar-September.

tenblock von besonderer Bedeutung. Die ukrainische Regierung ergriff trotz ihres beschränkten finanziellen Spielraums Sofortmaßnahmen, um die Unternehmen zu unterstützen: Mit den Änderungen des Arbeitsgesetzes seit März 2020 wurden Beschränkungen für unbezahlten Urlaub gelockert, Heimarbeit und flexible Arbeitszeiten als legale Beschäftigungsformen eingeführt und eine staatliche Regelung des Zwangsurlaubs (oder der Kurzarbeit) angepasst. Darüber hinaus hatten Mitarbeiter von Unternehmen, die wegen des Lockdowns vorübergehend stillgelegt waren, Anspruch auf eine Einmalzahlung von

8000 UAH, die über die Arbeitgeber ausgeschüttet wurde. Derzeit wird eine solche Einmalzahlung für Mitarbeiter und Unternehmen in der »roten Zone« wiederholt.

Möglichkeiten zur Reduzierung der Arbeitskosten

Das Arbeitsrecht in der Ukraine gilt als relativ rigide und zielt im Allgemeinen darauf ab, Arbeitnehmerrechte gegenüber den Unternehmen zu stärken. Ein gewisses Maß an Regulierung ist nötig, um die ansonsten schwächere Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer zu kompensieren. Jedoch können Rigiditäten auch schädlich sein, wenn sie die Möglichkeiten der Unternehmen in einer Krise zu stark einschränken. Um ihre Lohnkosten zu senken, mussten Unternehmen 2020 zwischen verschiedenen Optionen wählen, die jeweils Vor- und Nachteile hatten. Kurzfristig konnte unbezahlter Urlaub schnell Kosten einsparen und gleichzeitig die Bindung an die Mitarbeiter aufrechterhalten – dies erforderte aber die Kooperation der Mitarbeiter, die einen solchen Urlaub beantragen mussten. Gleichsam mussten Arbeitszeitverkürzungen mit entsprechenden Lohnkürzungen von den Arbeitnehmern akzeptiert werden, die somit selbst abwägen mussten, vorübergehend einen niedrigeren Lohn zu akzeptieren oder Arbeitslosengeld zu erhalten, dabei aber ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Entlassungen hingegen konnten nicht sofort erfolgen, da eine zweimonatige Kündigungsfrist eingehalten werden muss und die Mitarbeiter Anspruch auf eine Abfindung von meist einem Monatsgehalt haben. Demnach reduzierte die Entlassung von Mitarbeitern die Lohnkosten effektiv erst nach drei Monaten. Auch ist die Entlassung von qualifiziertem und geschulten Personal oft nicht wünschenswert, da diese Mitarbeiter wieder benötigt werden, sobald sich die Bedingungen normalisieren.

Begrenztes Kurzarbeiterprogramm

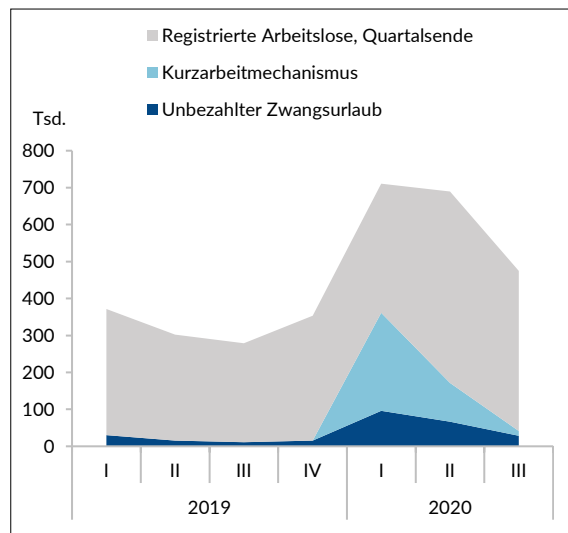
Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern in der Region kam in der Ukraine ein Instrument zum Einsatz, das dem deutschen Kurzarbeitergeld ähnelt – eine Art Instrument, das in vielen entwickelten Volkswirtschaften angewendet wird. Dieses Instrument war in der Ukraine ursprünglich für große Produktionsunternehmen in einer strukturellen Notlage gedacht, wurde aber angepasst, um KMU und deren Mitarbeiter in der Krise zu unterstützen. Bei einem solchen Programm übernimmt der Staat eine Lohnersatzleistung für Arbeitnehmer, die aufgrund einer Wirtschaftskrise weniger oder gar nicht arbeiten. Die Unternehmen werden dadurch von Teilen der Lohnkosten entlastet und behalten ihre Mitarbeiter, während die Arbeitnehmer für das entgangene Einkommen entschädigt werden. In der Ukraine ist diese Regelung auf KMU beschränkt und speziell auf jene, die durch staatliche Maßnahmen temporär

geschlossen wurden. In diesem Fall können Arbeitnehmer von ihrem Arbeitgeber in dem Programm angemeldet werden, mit einem reduzierten Entgelt von bis zu zwei Dritteln des normalen Lohns. In der Praxis kam es aufgrund von Finanzierungslücken des Programms häufig zu erheblichen Verzögerungen der Auszahlung an berechnete Unternehmen in der Ukraine. In anderen Ländern, wie Deutschland, steht ein solches Programm zudem allen Unternehmen offen, die sich in einer vorübergehenden wirtschaftlichen Notlage befinden.

Entlassungen sind vorherrschende Reaktion

Unternehmen nutzten alle erwähnten Optionen zur Kostenreduzierung, Entlassungen war aber die häufigste Reaktion.

Grafik 2: Arbeitsmarktreaktionen in der Krise



Quellen: Staatliches Statistikamt der Ukraine (Ukrstat), Staatliche Arbeitsagentur der Ukraine.

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen stieg im zweiten Quartal 2020 um circa 300.000, allerdings haben sich vermutlich nicht alle entlassenen Arbeitnehmer arbeitslos gemeldet. Die angepasste Kurzarbeiterregelung wurde ab dem zweiten Quartal 2020 von etwas weniger als 200.000 Arbeitnehmern genutzt. Unbezahlter Urlaub wurde weniger eingesetzt. Die Daten zu Arbeitszeitverkürzungen sind schwerer zu interpretieren, deuten jedoch auf eine geringere Nutzung dieser Anpassungsmethode hin. Außerdem wird es in der informellen Wirtschaft, in der Arbeitskräfte völlig ungeschützt sind, viele Entlassungen und andere Formen der Reduzierung von Lohnkosten gegeben haben.

Bewertung und Empfehlungen

Ob die Unternehmen genügend Handlungsspielraum hatten, kann erst vollständig beurteilt werden, wenn erkennbar wird, wie viele Unternehmen die Krise nicht

überlebten. Erste Daten deuten jedoch darauf hin, dass Unternehmen womöglich recht stark eingeschränkt waren: Entlassungen waren für viele Unternehmen die einzige Option, sorgten aber nicht für eine schnelle Lohnkostensenkung und erschweren den Wiederaufbau des Betriebs nach der Krise. Eine Ausweitung der Kurzarbeiterregelung in Richtung der in vielen EU-Ländern

erfolgreichen Praxis scheint für die Ukraine erwägenswert. Obwohl ein solches Programm auch fiskalische Kosten verursacht, werden diese größtenteils ausgeglichen, da Arbeitnehmer ansonsten Arbeitslosengeld empfangen würden. Zudem gibt es für solche Systeme viele Gestaltungsmöglichkeiten, durch die fiskalische Kosten und auch Missbrauchsrisiken reduziert werden können.

Über den Autor:

David Saha ist für das German Economic Team als Berater für öffentliche Finanzen, Sektorregulierung und Industriepolitik tätig. Seit 2014 berät er die Regierungen der Ukraine und Georgiens. Er hat seinen Master of Science in Economics an der London School of Economics erworben. Zuvor studierte er an der Columbia University in New York (M.A. in Politikwissenschaften) und der University of York (BA Philosophie, Politik und Volkswirtschaftslehre).

DOKUMENTATION

Entwicklungen in der »DNR« und der »LNR« vom 25. Mai – 08. Juni 2021

Zur Dokumentation interner Entwicklungen und damit auch des Charakters des politischen Systems der beiden nicht anerkannten »Volksrepubliken« Luhansk und Donezk, veröffentlichen die Ukraine-Analyse in unregelmäßigen Abständen den Newsletter »Entwicklungen in »DNR« und »LNR««. Der Newsletter erscheint im Rahmen des Projektes: »Dialog für Gerechtigkeit: Stärkung des zivilgesellschaftlichen Beitrags zur Konfliktlösung, demokratischer und regionaler Entwicklung und zur Vorbereitung einer sicheren Reintegration in die Ostukraine«, das vom Deutsch-Russischen Austausch (DRA e.V.) in Kooperation mit ukrainischen, polnischen und russischen Partnern durchgeführt und vom Auswärtigen Amt der Bundesrepublik Deutschland unterstützt wird. Basierend auf der Auswertung von öffentlich zugänglichen Internet-Quellen und erstellt von Nikolaus von Twickel gibt der Newsletter einen Überblick aktueller gesellschaftspolitischer Entwicklungen auf dem Gebiet der selbsternannten »Volksrepubliken«. Der Newsletter ist im Internet archiviert und frei zugänglich unter civicmonitoring.org.

Die Redaktion der Ukraine-Analysen

Summary

Faced with ongoing labour unrest over unpaid wages, the Kremlin has apparently decided to hand over big factories from the troubled Vneshtorgservis holding to new owners. It was not yet clear who they will be, however. Meanwhile, the COVID-pandemic eased only slightly while Russian-sponsored vaccinations remained largely suspended. And the case of arrested journalist Roman Protasevich threatened to draw the separatist statelets into the Belarus crisis.

Pushilin confirms exit of Vneshtorgservis

In potentially momentous economic news, "DNR" leader Pushilin [announced](#) on 7 June that Vneshtorgservis would gradually give up its assets in local industry.

In a wide-ranging interview with the Russian News Front website, Pushilin argued that Vneshtorgservis had "outlived itself" and proven financially unviable: "The trigger were the unacceptable wage arrears," he told the Russian News Front news site. He added that the "DNR" government would have to fundamentally change the situation.

The secretive holding appeared in 2017 as a shell company for large plants that were seized from private Ukrainian owners in the "People's Republics" following the economic blockade with Ukraine proper. Registered in South Ossetia and thought to be run by a former Ukrainian Oligarch now based in Russia, Vneshtorgservis has been increasingly unable to pay workers in both "republics", which apparently caused a rethinking in Moscow.