

Reform des Arbeitsrechts und der Arbeitsbeziehungen in Rußland: Probleme und Perspektiven

Kudyukin, Pavel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kudyukin, P. (1994). Reform des Arbeitsrechts und der Arbeitsbeziehungen in Rußland: Probleme und Perspektiven. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 1(2), 1-10. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-352337>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Pavel Kudyukin*

Reform des Arbeitsrechts und der Arbeitsbeziehungen in Rußland: Probleme und Perspektiven**

Ein kaum beachteter, aber außerordentlich wichtiger Aspekt beim Übergang zur Marktwirtschaft in Rußland sind die Umgestaltungen im Bereich der Arbeit. Diese Veränderungen vollziehen sich sowohl in der Arbeitsgesetzgebung, im Bereich des Arbeitsrechts im weiteren Sinne (Gesetzgebung, Vertragsregelungen, Rechtspraxis), als auch in den praktischen Arbeitsbeziehungen.

Nachfolgend sollen das bereits existierende Arbeitsrecht sowie die Arbeitsbeziehungen, aber auch deren Perspektiven diskutiert werden. In Zusammenhang mit einer Betrachtung der Arbeitsgesetzgebung und des Arbeitsrechts werden weiterhin eine Reihe von Querschnittsfragen angesprochen, so zum Beispiel einige Aspekte des Sozialrechts bezüglich der Sozialversicherung und der sozialen Versorgung. Desweiteren werden Normen diskutiert, welche die Tätigkeit der Gewerkschaften und anderer Vertretungsorgane der Arbeitnehmer wie auch der Arbeitgeber regeln.

A barely noticed but extremely important aspect of the transition to a market economy in Russia is the transformation of employment relations. Changes are taking place in labour legislation, in labour law in a wider sense (legislation, contract regulation, legal practice), and in practical employment relations.

The article discusses both current labour law and labour relations, and the outlook for the future. Labour legislation and labour law are examined in relation to a number of key questions, including aspects of law dealing with social security, and social benefits. Also discussed are the rules established by trade unions, other employee representative organisations and employers.

* Pavel Kudyukin ist Mitarbeiter der Russian-American Foundation for Trade Union Research and Education, Moskau. Das Manuskript wurde erarbeitet im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, der auch für die Genehmigung des Abdrucks zu danken ist.

Redaktionelle Hilfestellung verdanken wir Frau Stefanie Schieß.

** Artikel eingegangen: 24.1.94, akzeptiert: 18.4.94.

Arbeitsbeziehungen in der ehemaligen Sowjetunion

Zunächst einiges über das zu reformierende System: Das kommunistische Regime der letzten Jahre, einschließlich der Zeit der Perestroika, läßt sich aus mindestens zwei Perspektiven betrachten:

Auf den ersten Blick hatten wir es mit einem System zu tun, das praktisch alle Fragen im Bereich der Arbeit streng normativ-verwaltungstechnisch regelte. Der Begriff der normativen Regelung impliziert jedoch weniger den Bereich der Arbeitsgesetzgebung, sondern vielmehr ein unterhalb der Gesetzesebene entwickeltes System von normativen Handlungen und Empfehlungen auf den unterschiedlichsten Ebenen. Hierbei handelt es sich um Verordnungen des Ministerrats der UdSSR, die in der Regel in Zusammenarbeit mit dem Zentralkomitee der KPdSU beschlossen oder auch um Anordnungen des Staatskomitees für Arbeit, die gemeinsam mit den Gewerkschaftsspitzen verabschiedet wurden, sowie vergleichbare Weisungen auf der Republikenebene. Sie alle regelten die Höhe der Tariflöhne wie auch die Bezahlung. Sie schrieben Arbeitsschutzregelungen vor und diktierten Prinzipien für die Prämierung von Arbeitnehmern. Sie gaben Anweisungen

hinsichtlich der Einschränkung von körperlicher Arbeit sowie für die Einführung des Prinzips einer wissenschaftlichen Organisation der Arbeit. Die Leitung eines Betriebes hatte in diesem Zusammenhang lediglich die vorgegebenen Normen und Regeln unter den entsprechenden Bedingungen anzuwenden.

Ein Bestandteil dieses Systems war die enge Verbindung zwischen staatlicher Leitung, Arbeitgebern und Gewerkschaften. Sie unterstanden einer gemeinsamen Leitung und der Kontrolle durch die KPdSU. Die sowjetischen Gewerkschaften, aber auch deren heutige Rechtsnachfolger, lassen sich jedoch nur unter Vorbehalt als Gewerkschaften im herkömmlichen Sinne bezeichnen, da sie vollständig als Teil des Staatssystems zu betrachten sind. Ihre Struktur ist ein Spiegelbild des Leitungssystems in der Wirtschaft. Jede der Branchengewerkschaften war einem oder mehreren Ministerien zugeordnet, die wiederum der Aufsicht einer gleichnamigen Abteilung im Zentralkomitee der KPdSU unterstanden. In ihren Reihen vereinigten die Gewerkschaften sämtliche Arbeitnehmer aus den entsprechend untergeordneten Betrieben und Organisationen (also von der Putzfrau bis hin zum Minister). Der Gewerkschaftsapparat war gleichzeitig eine Institution, an welche Vertreter der Partei- und Wirtschafts-nomenklatura, die ihrerseits die Fähigkeit zur vertikalen Mobilität verloren hatten und somit nicht mehr auf eine Beförderung in ihrem Bereich hoffen konnten, verwiesen wurden (Bis heute ist diese Praxis zum Beispiel in der Leitung der Föderation der Unabhängigen Gewerkschaften Rußlands deutlich sichtbar: Der Vorsitzende wie auch seine drei Stellvertreter waren hauptamtliche Funktionäre der KPdSU auf unterschiedlichen Ebenen). Die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft war insofern unumgänglich, da von ihr die Beteiligung an nahezu allen staatlichen sozialen Garantien und Zuwendungen, wie zum Beispiel Wohnungen und Urlaubsreisen, abhing. Die Mitgliedsbeiträge wurden automatisch vom Lohn jedes Arbeitnehmers abgezogen. Eine offene Ablehnung der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft galt als gleichbedeutend mit fehlender Loyalität gegenüber dem Regime. Desweiteren kam den sowjetischen Gewerkschaften eine Reihe staatlicher Aufgaben zu. In erster Linie verfügten sie über die Mittel der Sozialversicherung. Weiterhin besaßen sie in erheblichem Umfang Staatseigentum, wie zum Beispiel Urlaubs- und Erholungseinrichtungen, und nicht zuletzt nahmen sie die Aufgaben der technischen und rechtlichen Arbeitsinspektion wahr. Somit entsprachen sie mit ihrer vertikalen und korporativen Organisationsstruktur der "Arbeitsfront" im faschistischen Deutschland, den "Corporazioni" im faschistischen Italien und den "Sindicatos verticales" im Spanien Francos. Ihre Aufgaben lagen nicht im Bereich des Schutzes von Arbeitnehmern, sondern in deren Unterordnung unter die Betriebsleitung und dementsprechend unter die kommunistische totalitäre Elite.

Jeder Arbeitnehmer in der ehemaligen Sowjetunion war und ist als Teil eines hierarchischen Systems der Unterordnung zu betrachten, wofür er jedoch eine vergleichbar hohe soziale Stabilität und Überlebensgarantie genoß, wenn auch auf armseligen Niveau.

Der Begriff der "einseitig befohlenen Arbeitsbeziehungen" im Sinne L. Gordons entspricht in diesem Zusammenhang dem der "Kommando-" oder "Kommando-administrativen Arbeitsbeziehungen" in der sowjetischen Wirtschaft. Das System wird hierbei nicht nur durch die administrative Unterordnung charakterisiert, sondern im wesentlichen durch staatlichen Paternalismus.

Es ist wichtig zu erwähnen, daß die strenge Regelung der Arbeitsbeziehungen keineswegs dazu beitrug, einheitliche Voraussetzungen für die Einstellung von Arbeitskräften zu schaffen. In der UdSSR wurde zu keiner Zeit die traditionelle Forderung nach "gleichem Lohn für gleiche Arbeit" erfüllt. Ganz im Gegenteil: die Arbeitnehmer wurden entsprechend

der Branchenzugehörigkeit beziehungsweise nach regionalen und anderen Prinzipien einer der zahlreich kategorisierten Gruppen zugeordnet. An diesem Punkt greift nun die Charakteristik der Arbeitsbeziehungen in der spätkommunistischen Zeit aus einer anderen Sicht. Formal betrachtet kam der Betriebsleitung als Teil des Kommandosystems keinerlei Handlungsfreiheit zu. Bis heute ziehen sich Direktoren von Staatsbetrieben im Falle einer Forderung seitens der Arbeitnehmer häufig auf das Argument zurück, daß entsprechende Entscheidungen von übergeordneten Organen abhängig seien.

Hinter diesem Prinzip verbirgt sich das Phänomen des "administrativen Marktes". Demnach verfügte die Administration spätestens seit Mitte der 60er Jahre über eine Vielzahl legaler, jedoch noch häufiger halblegaler oder auch illegaler Möglichkeiten für die Gewährung sozialer Zusatzleistungen an ihre Arbeitnehmer. Diese Leistungen und ihre Verteilung waren ein mächtiges Mittel der Manipulierung von Arbeitnehmern. Ein kluger Direktor war problemlos in der Lage, die Rolle des "Oberbefehlshabers" oder des "guten Herren" einzunehmen, indem er seine "Untergebenen" versorgte. Jener Arbeitnehmer, der versucht sich "in Dinge einzumischen, die ihn nichts angingen", hatte zu leiden. Auf der Grundlage der Verbindung zwischen dem Direktor eines Betriebes und dem Gewerkschaftskomitee formierte sich ein örtlicher "korporativer Paternalismus", der die "einseitig befohlenen Arbeitsbeziehungen" ergänzte. In der Zeit der Perestroika nahm diese Tendenz mit Verringerung der administrativen Regulierung weiter zu.

Worin aber lagen die Arbeitsbeziehungen in der ehemaligen UdSSR tatsächlich begründet? Seit Ende der 20er Jahre konnte der Arbeitnehmer nicht mehr als abhängig Beschäftigter im eigentlichen Sinne bezeichnet werden. Läßt man die Phase der direkten Anbindung des Arbeitnehmers an ein Unternehmen durch das Verbot der "selbständigen Kündigung" in der Zeit von 1940 - 1945 außer acht, so war der Bürger der Sowjetunion dennoch bezüglich der Freiheit der Arbeitsplatzwahl durch objektive wirtschaftliche wie auch rechtliche Bedingungen eingeschränkt. Als Beispiel für diesen Aspekt läßt sich das seit 1932 bestehende Paßsystem anführen, das eine staatliche Erlaubnis für die Ummeldung eines Wohnsitzes regelte. Bis heute existiert in nahezu allen Teilen Rußlands kein freier Wohnungsmarkt. Dort, wo es ihn gibt, ist er aufgrund des zu geringen Einkommens der Arbeitnehmer kaum zugänglich. Somit ist jemand, der in eine andere Stadt ziehen möchte, gezwungen, entweder das komplizierte Verfahren eines Wohnungstausches zu durchlaufen oder ins Ungewisse zu reisen. An dieser Stelle muß erwähnt werden, daß Hunderte der russischen Regionen von jeweils einem oder zwei Betrieben beherrscht werden, was die freie Arbeitsplatzwahl zusätzlich einschränkt. Aus den genannten Gründen läßt sich der sowjetische Arbeitnehmer aufgrund seiner sozialen und psychologischen Lage eher als "Halbgefangener" denn als Arbeitnehmer im herkömmlichen Sinne bezeichnen. Lediglich in den großen Industriezentren Rußlands konnte man, mit gewissen Einschränkungen, von einer Wahlmöglichkeit des Arbeitsplatzes sprechen. Diese objektive Grundlage des alten sowjetischen Systems der Arbeitsbeziehungen besteht in seinen wesentlichen Gesichtspunkten bis in die Gegenwart. Sie muß also bei der Betrachtung der Arbeitsrechtsreformen und der Arbeitsbeziehungen einbezogen werden.

Der Beginn einer Reform des Arbeitsrechts

Der erste ernsthafte Schlag gegen das System der administrativen Regelung der Arbeitsbeziehungen läßt sich auf zwei 1987 verabschiedete Gesetze der UdSSR zurückführen. Das eine regelt die Rechte und Möglichkeiten der Betriebsleitungen in Staatsbetrieben bei der Lösung betriebswirtschaftlicher und einiger arbeitsrechtlicher Fragen sowie die individuellen Rechte der Beschäftigten. In diesem Zusammenhang schuf man ein Vertretungsorgan der Beschäftigten, den "Rat der Arbeitskollektive", und komplizierte dadurch die Beziehungen innerhalb der Unternehmen. Das

zweite Gesetz regelt die Möglichkeit einer alternativen Beschäftigung und beschneidet das Prinzip einer staatlichen Regulierung der Löhne. Im Februar 1988 wurden weiterhin grundlegende Veränderungen am Arbeitsgesetzbuch vorgenommen. Die Betriebsleitungen erhielten damit das Recht, gemeinsam mit dem Rat der Arbeitskollektive und dem gewählten Gewerkschaftsorgan, Zusatzleistungen im Bereich der Arbeit aber auch im Bereich der materiellen Versorgung der Arbeitnehmer zu gewähren. Damit eröffnete sich erstmals seit den 20er Jahren die Möglichkeit, Arbeitsbeziehungen durch Kollektivverträge zu regeln.

Im Dezember 1990 verabschiedete der bereits neugewählte Oberste Sowjet das Gesetz "Über Unternehmen und unternehmerische Tätigkeit", wodurch die spätere Übernahme der Unternehmen durch Rußland vorbereitet werden sollte. Der Prozeß des Übergangs aus der Jurisdiktion der UdSSR in die Rußlands begann im Frühjahr 1991 und nahm stetig bis zum Putsch im August des gleichen Jahres zu. Damit erlangte die Russische Föderation staatliche Souveränität, und das alte System wurde in seiner äußeren Form hinfällig. In dem oben genannten Gesetz spielen zwei Aspekte eine besondere Rolle: zum einen die rechtliche Gleichstellung aller Unternehmenssubjekte (mit Ausnahme der Eigentumsfrage) und zum anderen die Anerkennung der Eigenständigkeit von Unternehmen bezüglich der Lohnfestlegung. Hiermit wurde die Grundlage für eine funktionale Trennung von Arbeitgeber und Staat wie auch für die Erweiterung der rechtlichen Verbindlichkeit von Verträgen hinsichtlich der Arbeitsbeziehungen geschaffen. Letzteres muß unterstrichen werden, da für die sowjetisch-russische Tradition die Anerkennung eines Vertrages als rechtliche Grundlage einer Revolution gleichkommt.

Es ist kein Zufall, daß in einem Paket von Erlassen des Präsidenten der Russischen Föderation vom 15. November 1991, das den Beginn der Liberalisierung und Deregulierung der Wirtschaft bedeutete, zwei das Arbeitsrecht betreffende Erlasse enthalten waren. Damit wurden die administrativen und normativen Beschränkungen für die Obergrenze der Löhne abgeschafft. Der Staat behielt sich lediglich die für sämtliche Unternehmen verbindliche Festlegung der Höhe des Mindesteinkommens vor. Der Erlaß "Über die Sozialpartnerschaft" schrieb den jährlichen Abschluß einer dreiseitigen Generalvereinbarung über sozial-ökonomische Fragen auf Föderationsebene vor und erkannte damit den Nutzen von Branchenverträgen an. Zusammen mit einem weiteren Erlaß vom 26. Oktober 1991 war die Möglichkeit für die Schaffung von Institutionen der Sozialpartnerschaft und die vertragliche Regelung der Arbeitsbeziehungen gegeben. Die Einrichtung von Institutionen der Sozialpartnerschaft begann bereits im Dezember 1991 mit Unterzeichnung der ersten von mehr als 50 für 1992 vorgesehenen Branchenvereinbarungen. Am 25. Januar wurde nach schwierigen Verhandlungen die "Kommission zur Regelung der Sozial- und Arbeitsbeziehungen" geschaffen. Deren Aufgabe ist es, sich mit der Vorbereitung der ersten Generalvereinbarung zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung in der Geschichte Rußlands zu beschäftigen. Am 11. März 1992 setzte das Gesetz "Über Kollektivverträge und -vereinbarungen" den Grundstein für ein neues Arbeitsrecht in Rußland. Obwohl es, wie auch der Gesetzgeber erkannte, von seiner endgültigen Fassung noch weit entfernt sein dürfte, erfuhr es seitens der russischen Gewerkschaften ein hohes Maß an Zustimmung. Eine Überarbeitung des vorliegenden Gesetzes ist unter Einbeziehung der praktischen Erfahrungen vorgesehen.

Insbesondere die neuen Gewerkschaften konnten verbesserte Voraussetzungen für ihre Arbeit und für die Auseinandersetzung mit den alten Gewerkschaften verzeichnen. In erster Linie ist nun die Möglichkeit gegeben, nicht mehr nur Kollektivverträge auf der Branchenebene, sondern auch Vereinbarungen auf föderaler, Branchen- und regionaler Ebene abzuschließen. Desweiteren wurde der Kreis von Organisationen mit dem Recht, im Namen der Arbeitnehmer Verhandlungen zu führen, erweitert. Dieses

Recht kam damit nicht mehr nur den alten, sondern sämtlichen Gewerkschaften zugute. Weiterhin wurde aber auch anderen von den Arbeitnehmern bevollmächtigten Repräsentativorganen, wie zum Beispiel den Streikkomitees und den Räten der Arbeitskollektive, das Recht auf Vertragsabschlüsse eingeräumt. Organisationen, die von Arbeitnehmern, von Organen der Exekutive der Wirtschaftsleitung oder von politischen Parteien gebildet oder finanziert werden, erhielten keinerlei Rechte hinsichtlich der Arbeitnehmervertretung. Im Falle des Bestehens mehrerer Gewerkschaften innerhalb eines Betriebes sieht das Gesetz diverse Varianten für den Abschluß von Kollektivverträgen vor; so zum Beispiel die Ausarbeitung eines gemeinsamen Kollektivvertrags, die Auswahl eines von mehreren Entwürfen durch das Arbeitskollektiv oder auch die parallele Unterzeichnung diverser Kollektivverträge. Eine Reihe der alten Gewerkschaften zeigt sich nicht einverstanden mit der Tatsache, daß das Gesetz zwar zu Verhandlungen untereinander, nicht aber zum Abschluß eines Kollektivvertrages verpflichtet. Kleine, nicht einflußreiche Gewerkschaften, werden ausgesondert, da sie nicht in der Lage sind, Druck auf die Arbeitgeber auszuüben. Ein wichtiger Aspekt ist jedoch die Inpflichtnahme jener Arbeitgeber, die sich den Verhandlungen und der Erfüllung der Kollektivverträge zu entziehen suchen. Die Strafe für das Fernbleiben von Verhandlungen beläuft sich auf das bis zu Zehnfache eines Monatseinkommens, für das Nichterfüllen eines Kollektivvertrages gar auf den bis zu hundertfachen Betrag.

Am 17. Juli 1992 wurde vom Obersten Sowjet der Russischen Föderation das Gesetz über die "Einbringung von Änderungen und Ergänzungen zum Arbeitsgesetzbuch der RSFSR" verabschiedet und nach einigen Änderungsvorschlägen des Präsidenten am 25. September endgültig angenommen. Die darin aufgeführten Änderungen drängten und ihr Umfang war begrenzt. Es handelte sich um den Versuch, die Widersprüche zwischen der alten Arbeitsgesetzgebung und den neuen Gesetzen im Bereich des Wirtschaftsrechts zu beseitigen. Die Änderungen riefen jedoch erheblichen Widerstand seitens der Gewerkschaften hervor, da sich diese in einigen Rechten bei der Lösung von Arbeitsrechtsfragen beschnitten sahen. Seit Ende 1991 arbeitet das Arbeitsministerium an einem Vorschlag für ein neues Arbeitsgesetzbuch der Russischen Föderation. Die "Kommission des Rates der Republiken des Obersten Sowjets für Sozialpolitik" bereitet derzeit gemeinsam mit Vertretern des Arbeitsministeriums einen Gesetzesentwurf zur Lösung von kollektiven Arbeitsstreits vor. Gegenwärtig gibt die Arbeitsgesetzgebung entsprechend der Übergangssituation ein sehr kompliziertes Bild ab. Sie muß als umständlich und in vielerlei Hinsicht widersprüchlich bezeichnet werden. Verschiedene Gesetze der ehemaligen UdSSR, die fortbestehen, solange sie nicht der neuen russischen Gesetzgebung, den Erlassen des russischen Präsidenten und den Verordnungen der Regierung der Russischen Föderation widersprechen, bilden das gegenwärtige Arbeitsrecht. Weiterhin gilt in Rußland die durch die UdSSR ratifizierte "Konvention der Internationalen Arbeitsorganisation", wobei viele der darin aufgeführten Normen nicht durch die nationale Gesetzgebung mitgetragen werden. Ein Mechanismus zur Umsetzung der Konvention als Dokument direkter Gültigkeit fehlt. Die Akteure der Arbeitsbeziehungen und ihr rechtlicher Status Das Spezifische der Reformierung des Arbeitsrechts wie auch der Arbeitsbeziehungen im heutigen Rußland besteht darin, daß die Akteure der Arbeitsbeziehungen nur unzureichend formiert und sowohl voneinander als auch vom Staat nicht unabhängig sind. Da die Emanzipation der zivilen Gesellschaft vom Staat noch lange nicht abgeschlossen ist, gleicht die russische Dreiförmigkeit aus Arbeitgebern, Staat und Arbeitnehmern einem dreiköpfigen Drachen, dessen Köpfe aus einem gemeinsamen Rumpf wachsen. Zur Lage der Arbeitgeber in Rußland Die weitläufig verbreitete Meinung, der wichtigste russische Arbeitgeber sei der Staat, muß als zweifelhaft betrachtet werden. Diese Auffassung

setzt den Arbeitgeber mit dem Eigentümer eines Betriebes gleich, was jedoch weder auf die westliche noch auf die postsowjetische Wirtschaft zutrifft.

Mit der Verabschiedung des russischen Gesetzes "Über die Unternehmen und unternehmerische Tätigkeit" vom Dezember 1990 erhielten die Betriebsleitungen in faktisch allen Bereichen ihrer Tätigkeit und insbesondere im Bereich der Arbeitsbeziehungen Autonomie. Im Laufe der Zeit wuchs die Unabhängigkeit der Betriebsleitungen weiter an. Sie setzen die Preise für die Produktion fest und wählen ihre Wirtschaftspartner aus. Dieser Prozeß einer Loslösung vom Staat konnte in jenen Branchen vollendet werden, in denen die Preise im Januar 1992 freigegeben wurden. Heute verfügt der Leiter eines Betriebes über sämtliche Rechte eines klassischen Unternehmers mit Ausnahme der Eigentumsrechte, was dazu führt, daß der einzelne Unternehmer kaum Verantwortung zu tragen hat. In dem gegenwärtig bestehenden Chaos ist sogar unklar, welches staatliche Organ über das Recht verfügt, einen strafbar gewordenen Direktor zu entlassen.

Aus Sicht der Arbeitnehmer führt diese Problematik zu dem Versuch seitens der Betriebsleitungen, ernsthafte Konflikte auf die Ebene der Beziehungen zwischen Unternehmen und Staat zu verschieben. Im Falle eines Konfliktes kann folgende Reaktion eines Direktors gegenüber Vertretern der Gewerkschaften oder Streikkomitees als typisch bezeichnet werden:

"Männer, Genossen! Ihr wendet Euch bei mir nicht an die richtige Adresse. Ich bin ebenso ein Arbeitnehmer des Staates, wie Ihr es seid. Ich selbst kann nichts entscheiden, also wendet Euch mit Euren Forderungen an die Regierung." Letztlich liegt die Problematik in der Tatsache begründet, daß inzwischen weder die Regierung noch die Organe der Wirtschaftsleitung über effektive Einflußmöglichkeiten auf die Sozial- und Arbeitsprobleme der Unternehmen verfügen. Gleichzeitig nehmen aufgrund mangelnder Kontrollmechanismen willkürliche Handlungen der Betriebsleitungen stetig zu, wodurch die gesetzlich verankerten Rechte und Interessen der Arbeitnehmer deutlich verletzt werden. Im Vergleich zu den Jahren 1987 - 1989 läßt sich momentan, nicht nur auf der formal-rechtlichen Ebene, eine deutliche Verschlechterung der Situation feststellen. Auch bezüglich jener Zeit, in der noch gewisse Elemente einer Beteiligung der Arbeitnehmer an der Leitung eines Betriebes vorhanden waren, haben wir es mit einer Verschlechterung zu tun.

Zur Lage der Arbeitnehmer in Rußland

Gegenwärtig besteht ein hoher Organisationsgrad von Arbeitnehmern in der Gewerkschafts- und Arbeiterbewegung Rußlands. Dazu zählen weiterhin Organisationen, die jedoch voraussichtlich nur in der Übergangszeit eine entsprechende Rolle spielen werden. Streik- und Arbeiterkomitees oder auch spezifische Organisationen in den einzelnen Betrieben, wie beispielsweise Räte der Arbeitnehmerkollektive und deren Vereinigungen auf regionaler und föderaler Ebene, sind Vereinigungen auf Zeit.

Zwischen den unterschiedlichen Gewerkschaften, aber auch den Gewerkschaften gleichen Typs, bestehen zahlreiche Konflikte um Macht und Einflußnahme, die seitens der Arbeitnehmer und der staatlichen Organe insofern genutzt werden, um die gewerkschaftliche Arbeit und die Arbeit der Streikkomitees zu manipulieren.

Der organisatorische, jedoch auch der politisch-ideologische Pluralismus muß hinsichtlich der Ausarbeitung und Verabschiedung von Gesetzesentwürfen im Bereich der Arbeit Berücksichtigung finden. Ferner sollte die öffentlich kaum wahrgenommene Tatsache bedacht werden, daß die Mehrzahl der arbeitnehmenden Bevölkerung lediglich formal Mitglied der "alten" Gewerkschaften ist, also keine realen Einflußmöglichkeiten an der Arbeit der Interessensvertretungen besitzt.

Der rechtliche Status der russischen Gewerkschaften kann als weitestgehend geklärt bezeichnet werden. Neben den Rechten, die gesellschaftlichen Organisationen in der Verfassung der Russischen

Föderation zugestanden wurden, existieren weiterhin eine Reihe zusätzlicher Gesetzgebungen, die in erster Linie die Form der Registrierung der Gewerkschaften betreffen. Den Gewerkschaften kommt demnach lediglich die Pflicht zu, den Behörden ihre Statuten bekannt zu geben.

Die allgemeinen Rechte der Gewerkschaften regelt ein Gesetz der UdSSR vom 10. Dezember 1990, ein Erlaß des Präsidenten der RSFSR vom 26. Oktober 1991 sowie einige Artikel des Arbeitsgesetzbuches der Russischen Föderation. Ein wichtiger Aspekt der vorliegenden Gesetzgebung ist, daß sämtlichen Gewerkschaften die gleichen Rechte, so zum Beispiel die Führung von Kollektivverhandlungen, zuerkannt werden. Sie werden damit vor dem Eingreifen seitens des Staates und der Betriebsleitung geschützt. Gleichzeitig existiert jedoch eine Reihe von Dokumenten, die diesen Prinzipien widersprechen. Dazu zählt ein Gesetz der Russischen Föderation, durch das die Gewerkschaften den Betrieben untergeordnet werden. Demnach ist die Möglichkeit gegeben, Kollektivverträge gegen den Willen des gesamten Arbeitskollektivs abzuschließen. Der Gewerkschaftspluralismus in den Betrieben wird in Frage gestellt. In die gleiche Richtung geht ein Präsidentenerlaß vom Juli 1991, auf dessen Grundlage Gewerkschaften in den Betrieben nur auf der Basis einer Vereinbarung zwischen Betriebsleitung und Arbeitskollektiv tätig werden können. Beide Regelungen werden häufig von Betriebsleitungen angewandt, um unbequeme, in der Regel alternative und ungeliebte Gewerkschaften und Organisationen, loszuwerden.

Der Staat

Ungeachtet des zum Teil freiwilligen Rückzugs, aber auch des Hinausdrängens des Staates aus dem Bereich der direkten Regelung der Arbeitsbeziehungen, bleibt dessen Rolle beachtlich. Zum einen ist ein wesentlicher Teil der Arbeitnehmer Rußlands bis heute in Branchen tätig, die direkt aus dem Staatshaushalt finanziert werden, wie zum Beispiel Staatsbedienstete oder Arbeitnehmer in den Bereichen Bildung, Gesundheitswesen, Kultur und Wissenschaft. Hinzu kommt, daß wichtige Bereiche den Bedingungen der staatlichen Preisregelung und verschiedenartiger Subventionierung unterliegen. Dies betrifft das Transportwesen, den Bergbau und andere Bereiche des Kohle- und Energiekomplexes.

Gleichzeitig kommt den Branchenbehörden als Nachfolgeorganisationen der Branchenministerien eine bestimmte Bedeutung zu, was zum Teil aus einer gewissen Trägheit des Wandels herrührt. Hierbei handelt es sich um die dem Ministerium für Verkehr zugehörigen Abteilungen für Lufttransport, Autotransport und Meeresschifffahrt.

Desweiteren machen eine Reihe staatlicher Organe, auch wenn sie nicht als Arbeitgeber auftreten, ihren Einfluß auf die direkten Arbeitgeber geltend. Dabei spielt das Fortbestehen der psychologischen Abhängigkeit eines großen Teils der Direktoren von staatlichen Organen eine wesentliche Rolle.

Die Aufgaben der Reform in naher Zukunft

Erhebliche Probleme bestehen bezüglich der Verabschiedung neuer Gesetze im Bereich des Arbeitsrechts. Der Föderationsvertrag hat die Regelung des Arbeitsrechts der gemeinsamen Kompetenz von Föderation und Republiken Rußlands übertragen. Dies bedeutet, daß bei direkter Gültigkeit des Arbeitsgesetzbuches in den Bundesgebieten die Republiken entweder die Ratifizierung des Gesetzbuches fordern, oder aber es als Grundlage für die Gesetzgebung betrachten. Auf der Republikebene kann es konkretisiert oder ergänzt werden. Es existieren also zwei getrennte Rechtsebenen: zum einen die Grundlagen des Arbeitsrechts und zum anderen das Arbeitsgesetzbuch.

Die Reform des Arbeitsrechts erfordert einige theoretische

Vorbemerkungen: Die Arbeitsgesetzgebung dient ihrem Wesen nach dem Schutz des Arbeitnehmers vor der Willkür des Arbeitgebers. Historisch betrachtet kann das Arbeitsrecht als Ergebnis eines Kampfes der Arbeiter gegen die

Kapitalisten bezeichnet werden. Diese Tatsache muß insofern unterstrichen werden, als daß im Ministerium für Arbeit häufiger der Vorschlag aufkam, die Interessen der Arbeitgeber in den Gesetzesentwürfen stärker zu berücksichtigen. Diese Forderung entstand nicht nur in den Reihen der Arbeitgebervereinigungen, sondern auch seitens der Vertreter der Rechtswissenschaften.

In Rußland muß nun die Aufgabe darin bestehen, frühzeitig einen zivilen Rahmen für die Arbeitsbeziehungen zu schaffen, da die Gefahr einer extremen Verschärfung der sozialen Konflikte aufgrund eines "wildem Kapitalismus" gegeben ist.

Im Arbeitsrecht als Teil des bürgerlichen Rechts im weiteren Sinne dient der Vertrag ebenso wie das Gesetz als eine wichtige Rechtsgrundlage. Eine der Forderungen an die Reform besteht nun darin, das Verhältnis von normativer und vertraglicher Regelung der Arbeitsbeziehungen zu verändern. Die politisch-rechtlichen Traditionen und den bisher nicht beseitigten schwachen Organisationsgrad der Arbeitnehmer berücksichtigend, kann man keine Gesetzgebung mit relativ engem rechtlichen und institutionellen Rahmen für vertragliche Regelungen schaffen.

In den Entwürfen für die Grundlagen der Arbeitsgesetzgebung und im Arbeitsgesetzbuch der Russischen Föderation, die vom russischen Ministerium für Arbeit und einer Gruppe führender Juristen erarbeitet wurden, sind in erster Linie Garantien vorgesehen, die die minimalen Grundlagen der Arbeitnehmer sichern. Hierzu zählen vor allem die Sicherung des Mindesteinkommens, die Festlegung der maximalen Arbeitszeit sowie gesetzlich geltende Urlaubsansprüche. In weiterreichenden Vereinbarungen werden die Arbeitsbeziehungen auf den unterschiedlichen Ebenen detailliert geregelt. Dies reicht von der General-, Tarif- und regionalen Vereinbarung über Kollektivverträge bis hin zu individuellen Arbeitsverträgen. Dabei wird vorausgesetzt, daß die einzelnen Verträge aufeinander aufbauend gestaltet sind. Jede Vereinbarung, jeder individuelle Arbeitsvertrag darf dementsprechend keine Verschlechterung gegenüber dem geltenden Gesetz und dem Kollektivvertrag darstellen. Die an der vertraglichen Regelung der Arbeitsbeziehungen beteiligten Akteure

Die Rolle des Arbeitgebers ist zu einem Teil abhängig vom Staat. Dieser Aspekt schließt Fragen bezüglich einer Reform der Eigentumsverhältnisse, also der Aktionierung wesentlicher Teile des Staatseigentums und dessen Privatisierung, ein. Ferner geht es um entsprechende Bedingungen hinsichtlich einer Selbstorganisation der Arbeitgeber. Im Zuge einer Verwirklichung der Aktionierung und Privatisierung wird die gegenwärtig bestehende Situation der Repräsentation von Arbeitgebern durch staatliche Organe nicht erhalten bleiben können, was zu einer Notwendigkeit der Bildung von einflußreichen Arbeitgeberverbänden führt. Aufgabe des Staates ist es in diesem Zusammenhang, entsprechende rechtliche und politische Voraussetzungen zu schaffen. Diesbezüglich scheint ein Gesetz erforderlich, das den Status des Arbeitgebers und der Arbeitgeberverbände regelt. Als Grundlage hierfür könnte der Entwurf des "Russischen Verbandes der Industriellen und Unternehmer" dienen. Die Verabschiedung von Normen, die eine Möglichkeit schaffen, Vereinbarungen hinsichtlich einer großen Anzahl von Arbeitnehmern auf alle Arbeitnehmer auszudehnen, würde unweigerlich zu einer Selbstorganisation der Arbeitgeber führen. Weiterhin hätte dies zur Folge, daß Arbeitgeber sich nicht der Vertragsunterzeichnung entziehen und somit bezüglich ihrer Untergebenen sozial unverantwortlich handeln könnten.

Der Status der Gewerkschaften bedarf einer Präzisierung. An dieser Problematik arbeitet derzeit das "Komitee des Obersten Sowjets für Verbindungen zu den gesellschaftlichen Organisationen". Erheblichen Widerspruch gab es seitens der Gewerkschaften gegen die Entwürfe für die Grundlagen des Arbeitsrechts und des Arbeitsgesetzbuches. In den Entwür-

fen ist vorgesehen, den Gewerkschaften und ihren Organen in den Betrieben eine Reihe der im sowjetischen System traditionellen Rechte abzuerkennen. Demnach muß die Betriebsleitung einige Entscheidungen, einschließlich der Frage der Entlassung von Arbeitnehmern, nicht wie zuvor mit den Gewerkschaften abstimmen.

Eine bisher grundlegend offene Frage ist der Vertretungsschlüssel der unterschiedlichen Gewerkschaften in den Betrieben und auf übergeordneten Ebenen. In diesem Zusammenhang ist hinsichtlich der russischen Übergangsbedingungen nicht nur die Mitgliedsstärke, sondern auch die Konfliktfähigkeit der Organisationen mit einzubeziehen. Perspektivisch betrachtet, wird die Frage der Vertretung an die Frage der Personalvertretung der Arbeitskollektive gekoppelt werden müssen, analog zu den bestehenden Regelungen in vielen anderen Ländern der Welt. Bislang befindet sich diese Diskussion erst im Stadium der theoretischen Ausarbeitung.

Die Sozialversicherung

Zu den strittigen Fragen gehört weiterhin die Rolle der Gewerkschaften bei der Organisation der Sozialversicherung. Tatsache ist, daß nach der Liquidierung des "Volkskommissariats für Arbeit" der UdSSR im Jahre 1933 einige dessen Aufgaben der Gewerkschaftsvereinigung übertragen wurden, wozu auch die Verwaltung der Mittel der staatlichen Sozialversicherung zählt. Bis zum Beginn des Jahres 1990 existierten keinerlei andere Formen der Sozialversicherung in der UdSSR, wodurch diese Aufgabe, gefestigt durch die Arbeitsgesetzgebung, zur gewerkschaftlichen Tradition wurde. Dieses System, das durch die Gewerkschaft monopolisiert wird, hat in der Realität eine parastaatliche Struktur und entwickelte sich unter den Bedingungen des Gewerkschaftspluralismus zu einem Ungebilde. Es ist nicht verwunderlich, daß sich das Verhältnis zwischen den unterschiedlichen Gewerkschaften und das Verhältnis Gewerkschaften - Staat hinsichtlich der Verwaltung der Sozialversicherung zum größten Konfliktpunkt entwickelte. Ergebnis dieses Konflikts war eine beschleunigte Ausarbeitung der Gesetzesgrundlagen für die Sozialversicherung durch den Obersten Sowjet gemeinsam mit dem Ministerium für Arbeit, dem Ministerium für soziale Sicherheit und den Gewerkschaften.

Die wohl am ehesten umsetzbaren Vorschläge gehen von einem dreigliedrigen Modell der Absicherung sozialer Risiken aus, wobei die erste Ebene die staatliche Pflichtversicherung bildet, die eine einheitliche Mindestversorgung sichert. Diese kann entweder aus dem Staatshaushalt oder aus einem speziellen Fonds, der aus Pflichtbeiträgen entsprechend proportional zum Lohnfonds aufgebracht wird, finanziert werden. Im letzteren Fall erscheint es logisch, wenn die Verwaltung eines derartigen Fonds auf dreiseitiger Grundlage, also durch den Staat, die Arbeitgeber und die Gewerkschaften erfolgen würde.

Die zweite Ebene beinhaltet die vertragliche Versicherung, die durch eine Vereinbarung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern gebildet werden soll. Bei der Verteilung der dabei anfallenden Mittel soll das Prinzip der Solidarität unter den Arbeitnehmern, also der Umverteilung zugunsten schwächerer Gruppen, berücksichtigt werden. Das Element der Personenbindung muß hierbei eine Rolle spielen, um das Interesse des Arbeitnehmers an einer selbständigen Verringerung des Risikos zu steigern. Die dritte Ebene des Modells bildet die freiwillige individuelle Versorgung.

Kollektive Arbeitsstreits

Eine der wichtigsten Fragen bei der Reform der Arbeitsgesetzgebung ist eine Regelung bezüglich kollektiver Arbeitsstreits. In Rußland ist gegenwärtig ein äußerst konservatives Gesetz in Kraft, das 1989 als Antwort auf die Streiks im Bereich Bergbau verabschiedet und 1991 nach erneuten, nunmehr politischen Streiks der Bergarbeiter zu einer im Ergebnis noch konservativeren Fassung überarbeitet wurde. Diese Gesetzgebung schränkt in erheblichem Maße das Streikrecht der

Arbeitnehmer ein, sieht eine durch zahlreiche Hindernisse belastete Vorstreikphase vor, verbietet Streiks mit politischen Inhalten sowie Solidaritätsstreiks. Bis zu einem Drittel der Arbeitnehmer bleibt es grundsätzlich verboten, an Streiks teilzunehmen. Russische Gerichte legten dieses Gesetz bisher ausschließlich einseitig zugunsten der Betriebsleitungen aus. Bis Februar 1993 ist kein Fall zu verzeichnen, in dem eine Betriebsleitung aufgrund der Nichteinhaltung des Gesetzes zur Verantwortung gezogen wurde. Auch diese Faktoren müssen im Falle der Ausarbeitung eines Gesetzes zur Lösung der Problematik des kollektiven Arbeitsstreits berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang gilt es, den Arbeitnehmern differenziertere Möglichkeiten zu verschaffen, zwischen friedlichen Verfahren und den Mitteln des harten Arbeitskampfes bei Lohnfortzahlung aus Gewerkschaftsmitteln zu wählen. Nichtberechtigte Einschränkungen des Streikrechts sind zu beseitigen, die lebensnotwendigen Bereiche, in denen ein verschärftes Streikrecht oder Streikverbot besteht, sind konkret festzuschreiben. Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen in gleichem Maße für Verletzungen der gesetzlich geregelten Verfahrensweisen zur Verantwortung gezogen werden.

Entwicklungen in fernerer Zukunft

Die Schaffung eines Systems der Arbeitsgerichtsbarkeit als Teil der allgemeinen Gerichtsform und eine Garantie zivilisierter Formen der Arbeitsbeziehungen liegen derzeit noch in weiter Ferne. Eine inhaltliche Stärkung der Rolle vertraglicher Regelungen erfordert unweigerlich eine größere Bedeutung der Gerichte. Das bestehende Gerichtswesen in Rußland hat bereits seine Unfähigkeit im Umgang mit der steigenden Zahl von Arbeitsrechtsklagen bewiesen. Doch für die Schaffung spezieller Arbeitsgerichte hat Rußland weder die materiellen Möglichkeiten noch gibt es dafür die entsprechende Anzahl qualifizierter Juristen. Gleichzeitig wird es unweigerlich zur Bildung neuer Arbeitsbeziehungen und eines neuen Arbeitsrechts über den Weg ernsterer Konflikte kommen, die teilweise an die klassischen Erfahrungen der Geschichte der internationalen Arbeiterbewegung erinnern werden.