

Der ukrainische Arbeitsmarkt während der Corona-Krise

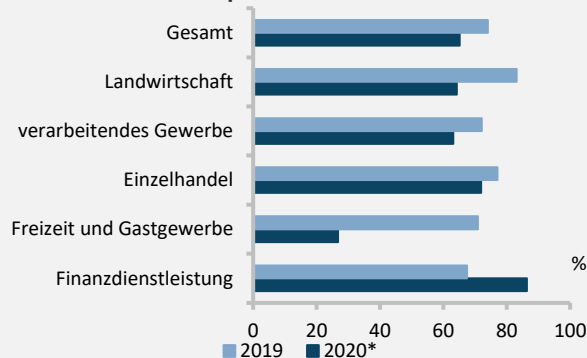
Die Pandemie hat Unternehmen in der Ukraine hart getroffen. Sofortmaßnahmen der Regierung seit März 2020, wie etwa die Anpassung einer bestehenden Kurzarbeiterregelung, halfen, sich an die Umstände anzupassen. Dennoch war eine schnelle Anpassung der Lohnkosten für viele Unternehmen überlebenswichtig. 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. Letzlich 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.

Anteil der KMU mit positiven Gewinnen



Quelle: Ukrstat, *Daten Januar-September

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 Kostenblock 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.

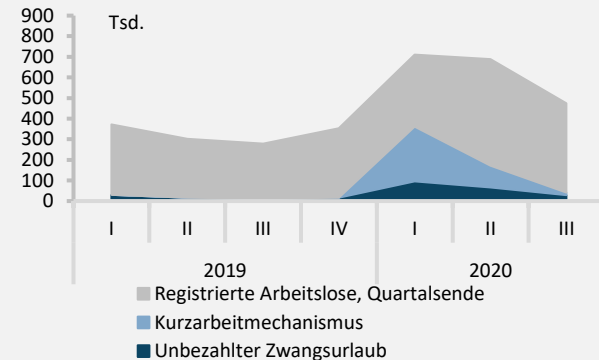
Begrenztes Kurzarbeiterprogramm

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 waren aber die häufigste Reaktion.

Arbeitsmarktreaktionen in der Krise



Quelle: Ukrstat, Staatliche Arbeitagentur der Ukraine

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen stieg im zweiten Quartal 2020 um ca. 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.

Autor

David Saha, saha@berlin-economics.com

Dieser Newsletter basiert auf der [Policy Study 01/2021](#)

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

[Subscribe / unsubscribe newsletter](#)

German Economic Team

www.german-economic-team.com

Finanziert vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), berät das German Economic Team (GET) die Regierungen von Moldau, Georgien, Ukraine, Belarus und Usbekistan zu wirtschaftspolitischen Fragen. Darüber hinaus werden spezifische Themen in weiteren Ländern wie Armenien untersucht. Mit der Umsetzung der Beratung wurde Berlin Economics betraut.