

Abstimmung mit den Füßen? Arbeitsmigration und Fachkräftemangel als Herausforderung für das belarussische Regime

Sahm, Astrid

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sahm, A. (2013). Abstimmung mit den Füßen? Arbeitsmigration und Fachkräftemangel als Herausforderung für das belarussische Regime. *Belarus-Analysen*, 10, 2-5. <https://doi.org/10.31205/BA.010.01>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Abstimmung mit den Füßen?

Arbeitsmigration und Fachkräftemangel als Herausforderung für das belarussische Regime

Astrid Sahn, Berlin

Zusammenfassung

Die zunehmende Abwanderung von Arbeitskräften ins Ausland scheint zu einer ernstzunehmenden Bedrohung für die belarussische Volkswirtschaft zu werden. Begünstigt durch die Eurasische Wirtschaftsunion und das hohe Lohngefälle ist Russland das Ziel der meisten Arbeitsmigranten. Die belarussische Führung begegnet diesen Tendenzen mit unterschiedlichen Instrumenten, wie Gehaltserhöhungen, Sanktionsdrohungen und einer aktiven Einwanderungspolitik. Weitergehende politische Implikationen der Arbeitsmigration sind damit unvermeidlich.

Glautb man den offiziellen Statistiken, dann gibt es keine signifikanten Abwanderungstendenzen von Arbeitskräften aus Belarus. So haben sich in den ersten neun Monaten des Jahres 2012 nur 5.779 Personen bei den belarussischen Behörden zwecks Arbeitsaufnahme ins Ausland abgemeldet. Allerdings ist die Zahl der offiziell erfassten belarussischen Arbeitskräfte in den ersten sieben Monaten von 2012 um 102.800 Personen auf 4.571.200 Beschäftigte gesunken. Dies bedeutet einen Rückgang um 2,2 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Da gleichzeitig kein Anstieg der Arbeitslosigkeit erfolgt ist, lässt sich diese Differenz nur durch eine gestiegene Arbeitsmigration erklären.

Wie hoch ist der Migrationsdruck?

Bis 2010 konnte die kontinuierliche Zunahme der Anzahl der in der belarussischen Volkswirtschaft beschäftigten Menschen auf knapp 4,7 Mio. Arbeitskräfte als Ausdruck des kontinuierlichen wirtschaftlichen Wachstums und der damit verbundenen stetigen Verbesserung des Lebensstandards gesehen werden. Gleichwohl suchten bereits damals zahlreiche belarussische Bürger ihr Einkommen durch eine Tätigkeit im Ausland aufzubessern. So gingen dem Ministerium für Arbeit und Soziales zufolge in 2007 etwa 180.000 Belarussen einer Beschäftigung im Ausland nach, während in Belarus selber 4,37 Mio. Arbeitnehmer beschäftigt waren. Das Innenministerium ging im selben Jahr sogar von 307.000 Arbeitsmigranten aus, davon allein 300.000 in Russland. Dabei machte sich der Fachkräftemangel insbesondere im Bausektor bemerkbar.

Die Wirtschaftskrise des Jahres 2011 gab der Arbeitssuche vieler Belarussen im Ausland einen neuen Schub. Im Zuge der in mehreren Etappen vollzogenen Kursabwertung des belarussischen Rubels von 178 % gegenüber dem Euro sowie der zeitgleichen Inflation von 108,7 % verschlechterte sich der Lebensstandard vieler Belarussen deutlich. Belief sich das Durchschnittsgehalt vor der ersten Kursabwertung noch auf 513 US-Dollar, erreichte

es im November 2011 mit 280 US-Dollar seinen tiefsten Stand seit Mai 2006. Doch bereits im Dezember 2011 lag das Durchschnittsgehalt bei etwa 340 US-Dollar, um in den folgenden Monaten bis zum Jahresende 2012 erneut auf etwa 500 US-Dollar zu steigen. Auch die Inflation – wenngleich mit knapp 22 % in 2012 immer noch recht hoch – und der Wechselkurs des belarussischen Rubel blieben im Rahmen der offiziellen Prognosen. Erstaunlicherweise führte diese makroökonomische Stabilisierung und die damit verbundene erneute Verbesserung des Einkommensniveaus jedoch nicht zu einer Beruhigung der Abwanderungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt.

Expertenschätzungen zufolge liegt die tatsächliche Arbeitsmigration aus Belarus derzeit bei 150.000 Personen jährlich und liegt damit um das 30fache höher als die Zahlen der offiziellen belarussischen Statistik. Der Internationalen Organisation für Migration (IOM) zufolge hielten sich 2012 zwischen 800.000 und 1,2 Mio. Belarussen im Ausland auf. Diese Schätzung wird durch die Ergebnisse der Volkszählung aus dem Jahre 2009 gestützt, denen zufolge sich 5,8 Mio. Menschen oder 62 % der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter befanden. Die Differenz zur Zahl der offiziell in Belarus beschäftigten Arbeitnehmer beläuft sich somit auf etwa 1,3 Mio. Personen. Zieht man hiervon die Zahl der Menschen ab, die aufgrund von Behinderung, Krankheit, familiären Umständen etc. keiner Beschäftigung nachgehen können oder wollen, ergeben sich die IOM-Zahlen.

Damit ist offensichtlich, dass die Bevölkerung nicht auf die Langfristigkeit der positiven wirtschaftlichen Entwicklung im Lande vertraut. Zudem ist das Durchschnittsgehalt in Russland mit über 800 US-Dollar in 2012 deutlich höher als in Belarus, und eine Arbeitsaufnahme im Nachbarland ist dank der aktiven Entwicklung der Eurasischen Wirtschaftsunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland mit keinerlei bürokratischen Hürden verbunden. Dementsprechend gehen 85 % bis 90 % aller Arbeitsmigranten einer Beschäftigung in Russland nach.

Rückwirkungen auf Wirtschaftsentwicklung

Die durch Beschäftigung im Ausland generierten Einkommen leisten bisher nur einen kleinen Beitrag zur Aufstockung der für die Menschen in Belarus verfügbaren Finanzmittel. Zwar sind die durch die Weltbank erfassten Finanztransfers von Belarussen aus dem Ausland in ihr Heimatland von 140 Mio. US-Dollar in 2002 auf 429 Mio. US-Dollar in 2011 gestiegen. Der Anteil der Transferleistungen am Bruttoinlandsprodukt blieb mit 0,6–0,7% in den letzten Jahren jedoch stets gleich niedrig. Etwa 90% aller Überweisungen erfolgen aus Russland, so dass sich auch hier die Präferenz für den russischen Arbeitsmarkt widerspiegelt. Folgt man der Weltbank in der Annahme, dass de facto nur knapp 30% der realen Geldflüsse erfasst werden, erhöht sich die Transferleistung auf knapp 2% des BIP. In Moldowa, dem Land mit den höchsten Transferleistungen in Europa, lag der Anteil in 2010 bei 23,2% des BIP. An erster Stelle innerhalb der GUS liegt Tadschikistan mit einem Anteil der Rücküberweisungen von 31% am BIP, an dritter Stelle folgt Kirgistan mit 20,8%, danach Armenien mit 8,8%. Selbst in der benachbarten Ukraine liegt der Anteil mit 3,9% höher als in Belarus.

Die durch die Transferleistungen leicht erhöhte Kaufkraft der Belarussen dürfte zudem vor allem in aus dem Ausland importierte Waren investiert werden und damit nicht zu einer erhöhten Nachfrage nach einheimischen Produkten beitragen. Für die belarussische Volkswirtschaft erleichtert die gesteigerte Arbeitsmigration ihrer Bürger daher kaum die Aufgabe, eine ausgeglichene Außenhandelsbilanz zu erzielen. Vielmehr macht sich inzwischen in vielen Wirtschaftszweigen ein akuter Fachkräftemangel bemerkbar, der vor allem die Konkurrenzfähigkeit der belarussischen Industrie zu beeinträchtigen droht. Besonders ausgeprägt scheinen die Abwanderungstendenzen zudem im Bildungssektor zu sein. Berücksichtigt man zudem die zunehmende Überalterung des wissenschaftlichen Personals an Hochschulen und Forschungsinstituten, ist mittelfristig mit einer weiteren Verschlechterung des Ausbildungsniveaus zu rechnen. Angesichts dessen, dass die hohe Ausstattung mit gut ausgebildeten Fachkräften traditionell eines der stärksten Argumente ausländischer Investoren für Geschäfte in Belarus ist, ist hier eine ernste Bedrohung zu sehen.

Divergierende politische Reaktionen

Bereits Ende 2011 schlugen zahlreiche Regierungsglieder, einschließlich Premierminister Michail Mjasnikowitsch, öffentlich Alarm, dass die Abwanderung von Fachkräften zu einem akuten Arbeitskräftemangel im Land führe, der sich besonders im Bausektor, im Maschinenbau und anderen Industriebereichen

bemerkbar mache. Im Kontrast hierzu leugnete Präsident Aljaksandr Lukaschenka noch bei seiner Pressekonferenz am 21. April 2012 die Brisanz der zunehmenden Arbeitsmigration. Unter Verweis auf die offizielle Migrationsstatistik betonte er, dass Belarus insgesamt über einen positiven Migrationssaldo verfüge. Gleichzeitig plädierte er für einen liberalen Ansatz, um hoch qualifizierte Fachkräfte im Land zu halten: »Wir haben eine offene Wirtschaft, wir sind ein offenes Land und halten niemanden bei uns fest. Wir müssen schlicht und ergreifend um die Menschen kämpfen, indem wir normale Bedingungen schaffen, damit die Menschen hier bleiben und auf ihrem eigenen Boden arbeiten.«

In der Tat betreibt Belarus eine aktive Zuwanderungspolitik zur Gewährleistung einer positiven Migrationsbilanz. Das im August 2011 verabschiedete »Nationale Programm für demographische Sicherheit der Republik Belarus für 2011–2015« sieht u. a. Maßnahmen vor, um »im Interesse der Republik Belarus« die Attraktivität des Landes für Zuwanderer zu erhöhen. Hierzu gehören beispielsweise Zuschüsse zur Finanzierung des Umzugs sowie Hilfe bei der Wohnungssuche und -einrichtung. Im postsowjetischen Raum sollen zudem aktive Werbekampagne insbesondere für Tätigkeiten in der belarussischen Landwirtschaft unter Verweis auf die komfortablen Häuser in den neu errichteten Agrostädten betrieben werden.

Der Erfolg dieser Zuwanderungspolitik ist bisher jedoch begrenzt. Zwar verfügt Belarus als einziges GUS-Land neben Russland tatsächlich über einen positiven Migrationssaldo. Allerdings ist der hierdurch erzielte Bevölkerungszuwachs minimal und gleicht beispielsweise die negative Differenz zwischen Geburts- und Sterberate nicht aus. Zudem ist ein großer Teil der Zuwanderer nicht mehr im arbeitsfähigen Alter, während die Mehrzahl der belarussischen Arbeitsmigranten zwischen 25 und 35 Jahre alt ist. Auch der offiziellen Statistik zufolge war der Arbeitsmigrationssaldo in den letzten 14 Jahren mit jährlich etwa 2.500 Personen negativ. Hinzu kommt ein Qualifikationsgefälle, da vorrangig niedrig qualifizierte Arbeitskräfte zuwandern, während bevorzugt hoch qualifizierte Facharbeiter abwandern.

Teuer erkaufter Gehaltsanstieg

Das zweite wichtige politische Instrument zur Drosselung der Abwanderung ist die Lohnpolitik. Zwischen November 2011 und November 2012 erhöhte sich das Durchschnittsgehalt um 73,9% und belief sich im November 2012 auf 4,24 Mio. Rubel. Die offensiven Anstrengungen zur Anhebung des Gehaltsniveaus auf die magische Grenze von 500 US-Dollar haben somit mehr als eine bloß populistische Funktion im Vorfeld von Wahlen. Dabei konzentrieren sich die Anstrengungen offensicht-

lich vorrangig auf die Hauptstadt Minsk, in der einerseits das Vertrauen in den belarussischen Präsidenten am niedrigsten und andererseits die Migrationsbereitschaft am höchsten ist. Dementsprechend groß ist die Differenz des Gehaltsniveaus zwischen den Regionen. So verdienen im November 2012 in Minsk 47 % der Arbeitnehmer über 5 Mio. Rubel, während es im Gebiet Wizebsk als Schlusslicht nur 9,9 % waren. Ebenso groß sind die Differenzen zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen: Spitzenverdiener sind der Finanzsektor und das Bauwesen, am unteren Ende befindet sich die Landwirtschaft.

Die negative Kehrseite dieses Gehaltsanstiegs besteht darin, dass er deutlich über dem Wachstum der Arbeitsproduktivität liegt und dementsprechend ein gleichzeitiges deutliches Wirtschaftswachstum ausschließt. So liegt das 2012 erzielte Wirtschaftswachstum mit 1,5 % – so die Mitte Januar veröffentlichten vorläufigen offiziellen Angaben – deutlich unter der Zielvorgabe der belarussischen Regierung von 5,5 %. Dies ist abgesehen vom Weltkrisenjahr 2009 der niedrigste Wert seit der Jahrtausendwende. Zudem bindet die volkswirtschaftlich nicht gedeckte Gehaltssteigerung wichtige Ressourcen, die eigentlich für die vielfach propagierte Modernisierung der Industrie benötigt werden.

Suggestion und Zwang

Angesichts der begrenzten Ressourcen scheint sich die belarussische Führung nicht mehr länger auf rein stimulierende Maßnahmen in ihrem Kampf gegen die Abwanderung von Arbeitskräften stützen zu wollen. So präsentierte Vizepremier Anatol Tosik bei seiner Rede in der belarussischen Nationalversammlung am 20. Dezember 2012 Neuberechnungen des belarussischen Gehaltsniveaus, wobei er sich auf UN-Methoden zur Bewertung der Kaufkraft stützte. Demnach entspreche das belarussische Durchschnittsgehalt im weltweiten Vergleich 980 US-Dollar und unterscheide sich damit nur unwesentlich vom russischen Durchschnittsgehalt mit 1.021 US-Dollar, während es in allen anderen GUS-Staaten deutlich niedriger liege. Obwohl entsprechende Bewertungen sich auch in Publikationen der Internationalen Organisation für Arbeit (ILO) finden und angesichts der kostenlosen medizinischen Grundversorgung in Belarus und anderen staatlichen Leistungen einer gewissen Plausibilität nicht entbehren, müssen sie in der aktuellen Situation in Belarus jedoch vor allem als Versuch der Schönrederei wahrgenommen werden.

Über die Autorin:

Dr. Astrid Sahm (*1968) ist Politikwissenschaftlerin und derzeit als Leiterin der Berliner Repräsentanz des Internationalen Bildungs- und Begegnungswerks in Dortmund tätig. Zu ihren Forschungsthemen gehören Fragen der Nationalstaatsbildung und der politischen Transformation sowie der Umwelt- und Energiepolitik im postsowjetischen Raum.

Lesetipps finden Sie auf der nächsten Seite.

Auch vor Zwangsmaßnahmen schreckt der belarussische Präsident inzwischen nicht mehr zurück, um Fachkräfte in strategisch wichtigen Wirtschaftsbereichen zu halten. Das am 7. Dezember 2012 von Aljaksandr Lukaschenka unterzeichnete Dekret Nr. 9 »Über zusätzliche Maßnahmen zur Entwicklung der Holzverarbeitenden Industrie« soll Kündigungen von Arbeitnehmern vor Ablauf ihrer Vertragsdauer unterbinden. Die Entscheidung über vorzeitige Kündigungen wird de facto in die Kompetenz der Vorsitzenden der Gebietsexekutivkomitees gelegt. Im Falle der Kündigung wird zudem eine Rückzahlung sämtlicher erhaltenen Gehaltszahlungen erforderlich. Dieses Dekret, das in den unabhängigen belarussischen Medien als »Wiedereinführung der Leibeigenschaft« bezeichnet wurde, soll bis zum Abschluss der Modernisierungsmaßnahmen in der Holzverarbeitenden Industrie gelten. Angesichts der bestehenden Umgehungsmöglichkeiten und des negativen öffentlichen Echos muss jedoch bezweifelt werden, ob das Dekret tatsächlich eine Bindung von Fachkräften erreichen kann.

Perspektiven

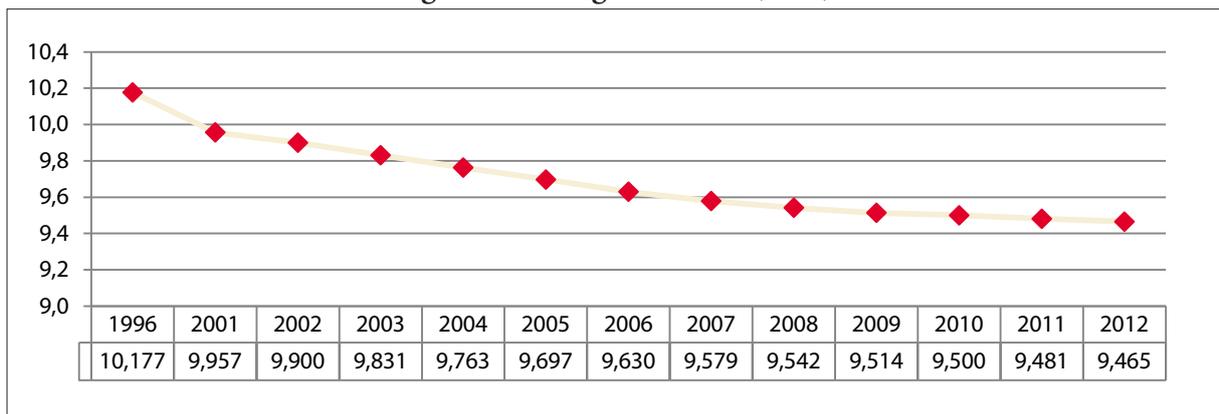
Infolge der wirtschaftlichen Integration mit Russland wird Belarus auch in Zukunft gezwungen sein, einen Anstieg des Lohngefälles zwischen den beiden Ländern zu verhindern, um den Fachkräftemangel nicht weiter zu verstärken. Die aktuelle Gehaltspolitik ist jedoch mit der angestrebten Modernisierung und einem größeren Wirtschaftswachstum nicht vereinbar. Weitere Zwangsmaßnahmen, wie Lukaschenkas Drohung, von allen Auswanderern die Rückzahlung sämtlicher erhaltenen Subventionen für Kommunalabgaben, medizinische Leistungen etc. zu verlangen, dürften lediglich einen negativen Effekt auf das ohnehin angeschlagene Rating des belarussischen Präsidenten haben.

Derzeit ist nicht absehbar, wie die belarussische Führung diesen Zirkelkreis durchbrechen will, ohne sich in weitere Abhängigkeit von Russland zu begeben. Zwar erkennt sie inzwischen an, dass die Reduzierung der Beschäftigtenzahl und die Steigerung der Arbeitsproduktivität Voraussetzungen für die weitere Verbesserung des Gehaltsniveaus sind. Und Präsident Lukaschenka hat bereits angekündigt, 25 % der Stellen im eigenen Staatsapparat abzubauen. Für die erforderliche wirtschaftliche Modernisierung wird dies alleine jedoch nicht ausreichend sein.

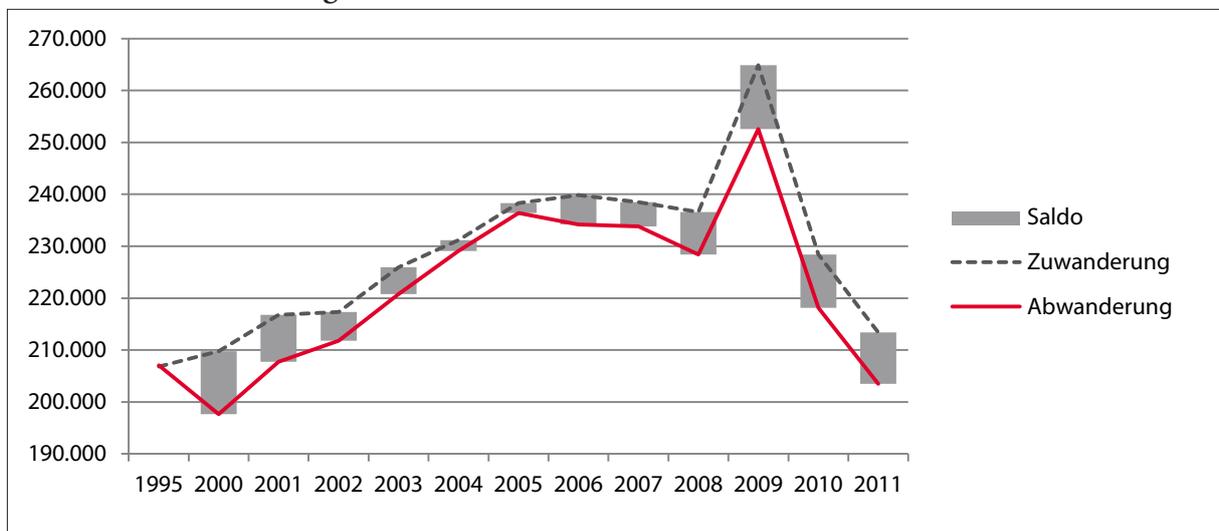
Lesetipps:

- Anastacia Bobrova u. a.: Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe. Final Country Report Belarus, on the behalf of the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, April 2012
- Susanne Schmidt: Das Migrationspotenzial aus der GUS in die Europäische Union, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2012
- Aleksandr Lučenok / Irina Kolesnikova: Vlijanie migracionnyh potokov na social'no-ekonomičeskie pokazateli strany: opyt Belarusi, Belarus Public Policy Fund, Policy Paper #2/2011RU, Dezember 2011

TABELLEN UND GRAFIKEN ZUM TEXT

Bevölkerung, Gehälter, Arbeitsmarkt**Grafik 1: Offizielle Bevölkerungsentwicklung in Belarus (Mio.)**

Quelle: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/population.php>

Grafik 2: Offizieller Migrationssaldo in Belarus

Quelle: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/population.php>

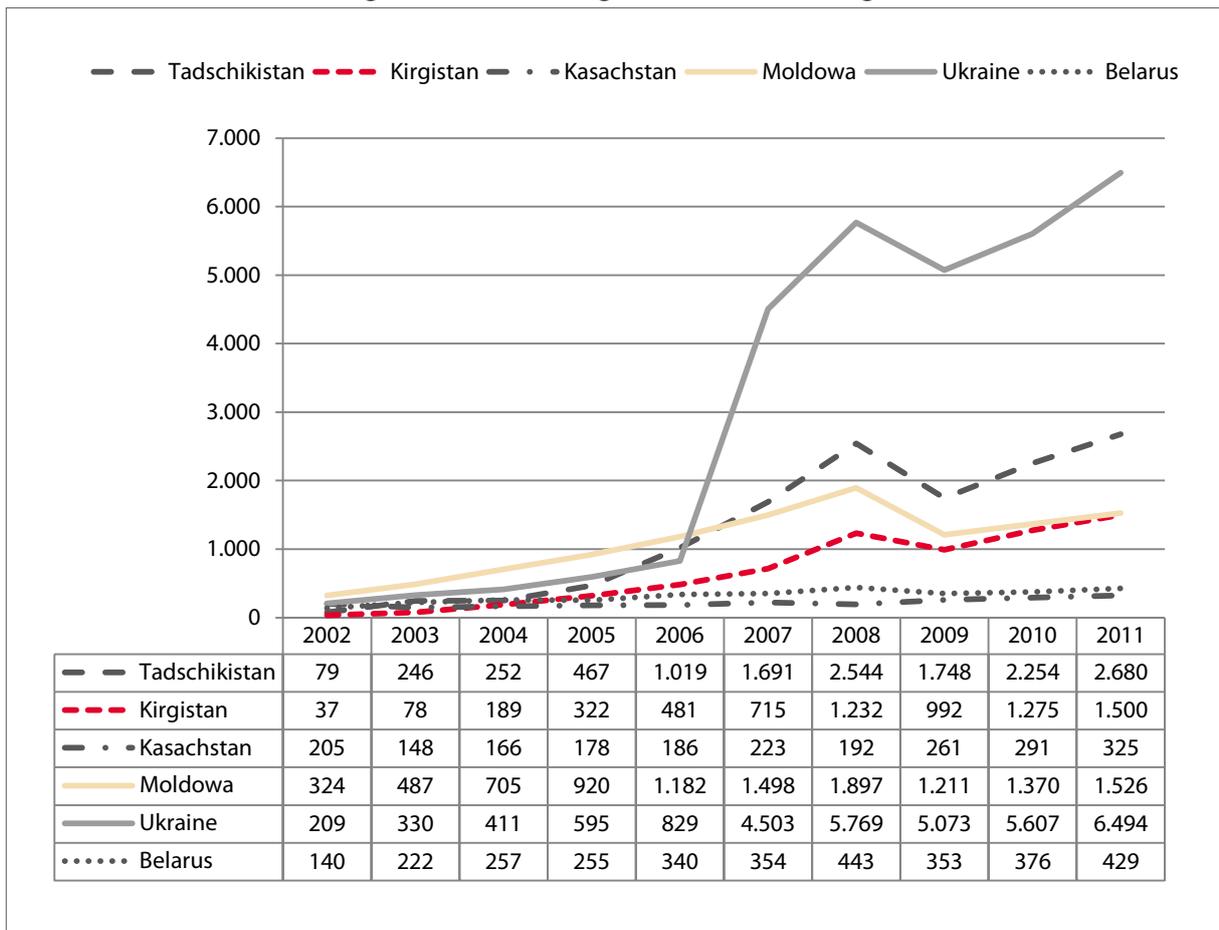
Tabelle 1: Offizieller Migrationssaldo in Belarus

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Zuwanderung	206.839	209.767	216.803	217.331	225.946	231.178	238.317
Abwanderung	207.044	197.636	207.718	211.770	220.786	229.046	236.368
Saldo	-201	12.131	9.085	5.561	5.160	2.132	1.949

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Zuwanderung	239.815	238.505	236.553	264.849	228.429	213.386
Abwanderung	234.189	233.829	228.408	252.600	218.126	203.486
Saldo	5.626	4.676	8.145	12.249	10.303	9.900

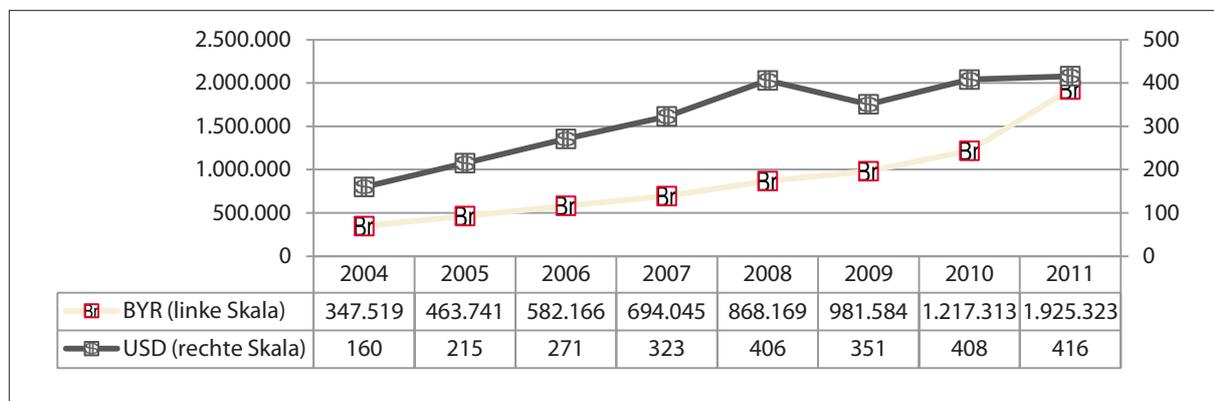
Quelle: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/population.php>

Grafik 3: Rücküberweisungen von Arbeitsmigranten im GUS-Vergleich (in Mio. US-Dollar)



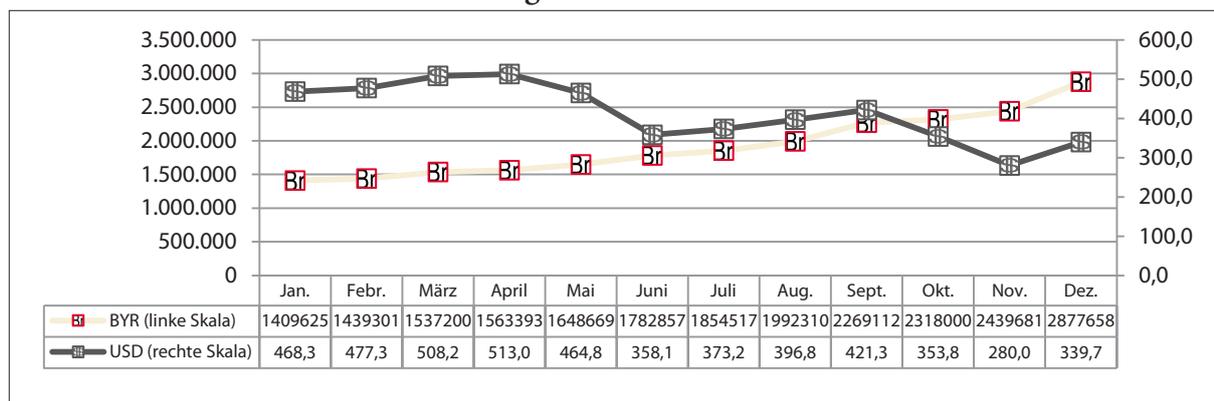
Quelle: <http://www.bpb.de/internationales/europa/russland/136853/statistik-tadschikische-arbeitsmigranten?show=image&k=3>

Grafik 4: Belarussisches Durchschnittsgehalt 2004–2011 in belarussischen Rubeln und US-Dollar



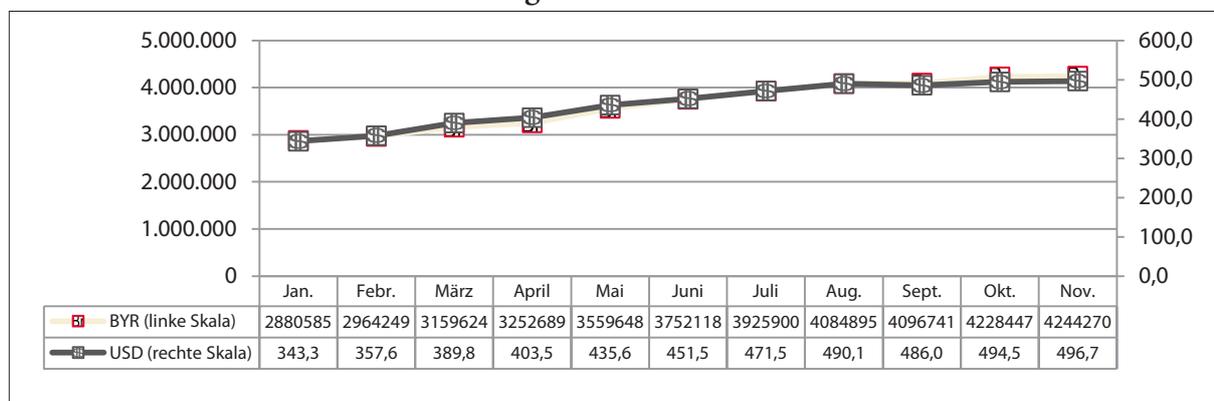
Quelle: <http://mojarzarplata.by/main/srednjaja-zarplata/dinamika-izmenenija-srednej-zarplaty-v-Belarusi-za-2004-2010-tablicy#-1-1>

Grafik 5: Belarussisches Durchschnittsgehalt 2011 in belarussischen Rubeln und US-Dollar

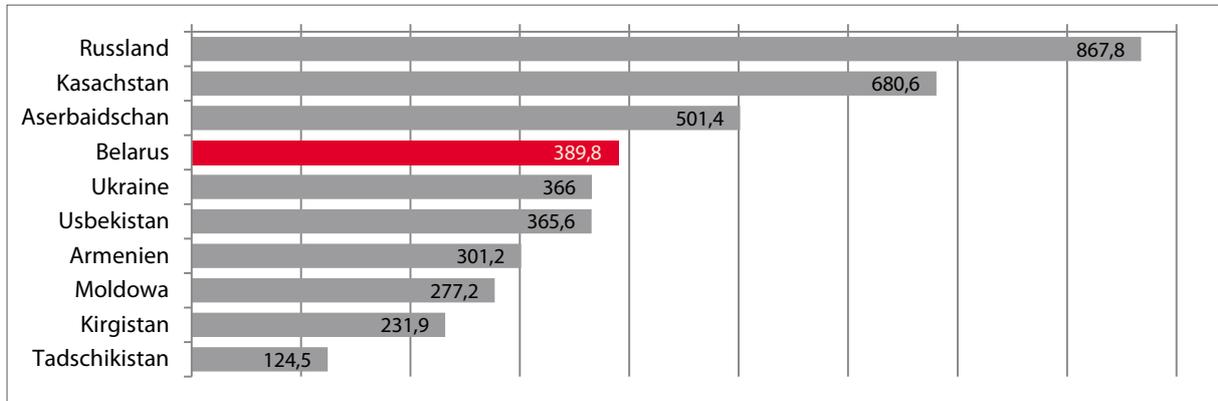


Quelle: <http://mojarzarplata.by/main/srednjaja-zarplata/dinamika-izmenenija-srednej-zarplaty-v-Belarusi-za-2004-2010-tablicy#-1-1>

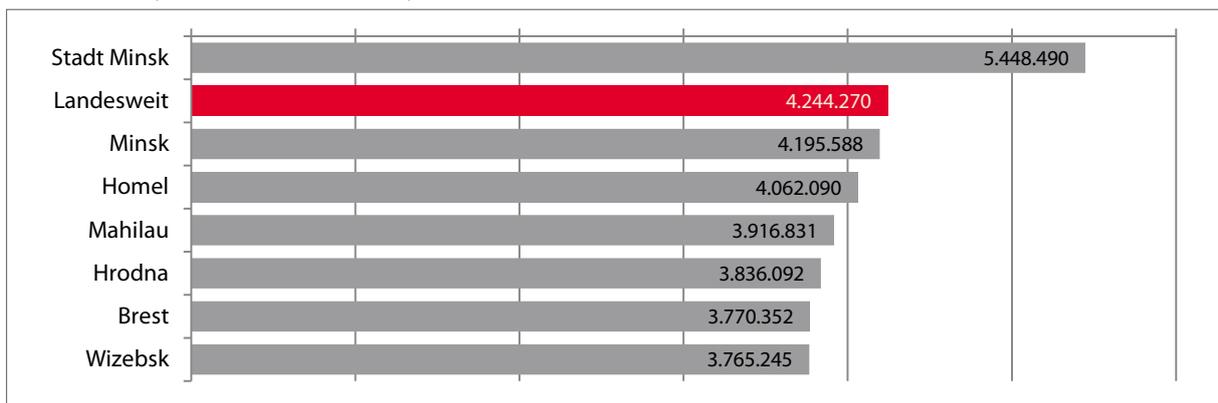
Grafik 6: Belarussisches Durchschnittsgehalt 2012 in belarussischen Rubeln und US-Dollar



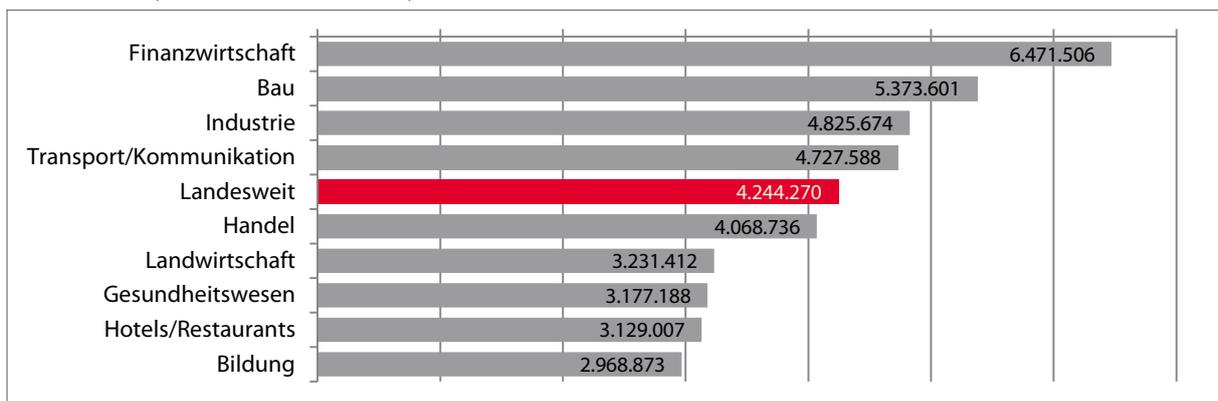
Quelle: <http://mojarzarplata.by/main/srednjaja-zarplata/dinamika-izmenenija-srednej-zarplaty-v-Belarusi-za-2004-2010-tablicy#-1-1>

Grafik 7: Belarussisches Durchschnittsgehalt im März 2012 im GUS-Vergleich (US-Dollar)

Quelle: http://www.trud.ru/article/10-07-2012/278487_komu_v_sng_zhit_xorosho/print

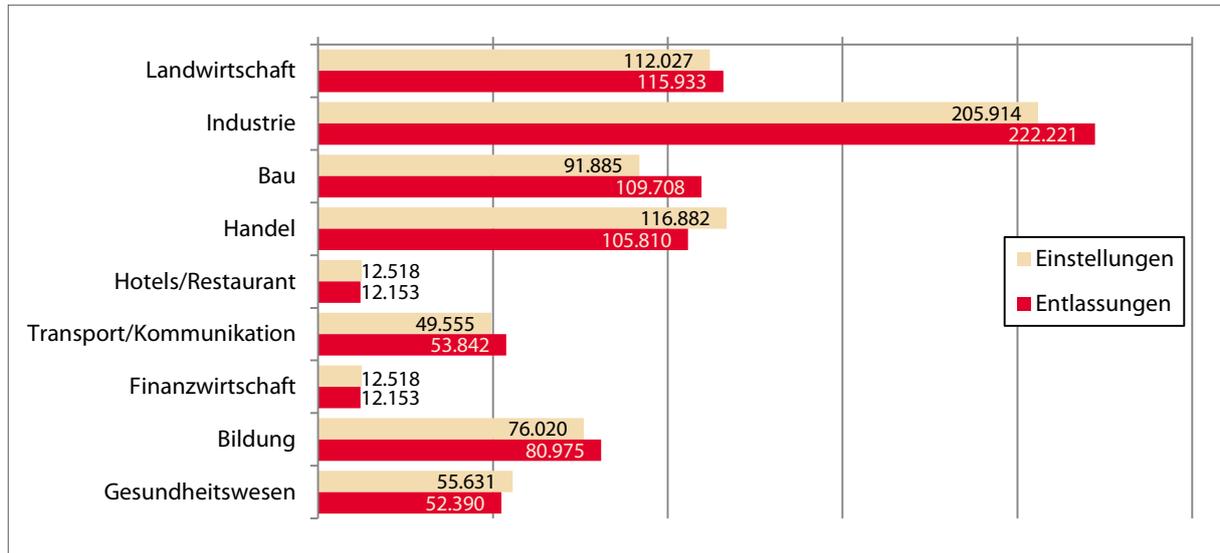
Grafik 8: Belarussisches Durchschnittsgehalt im November 2012 nach Regionen (belarussische Rubel)

Quelle: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/pressrel/salary.php>

Grafik 9: Belarussisches Durchschnittsgehalt im November 2012 nach Wirtschaftsbranchen (belarussische Rubel)

Quelle: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/pressrel/salary.php>

Grafik 10: Zahl der Einstellungen und Entlassungen im Januar–November 2012 für ausgewählte Wirtschaftsbranchen



Quelle: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/pressrel/employment1.php>

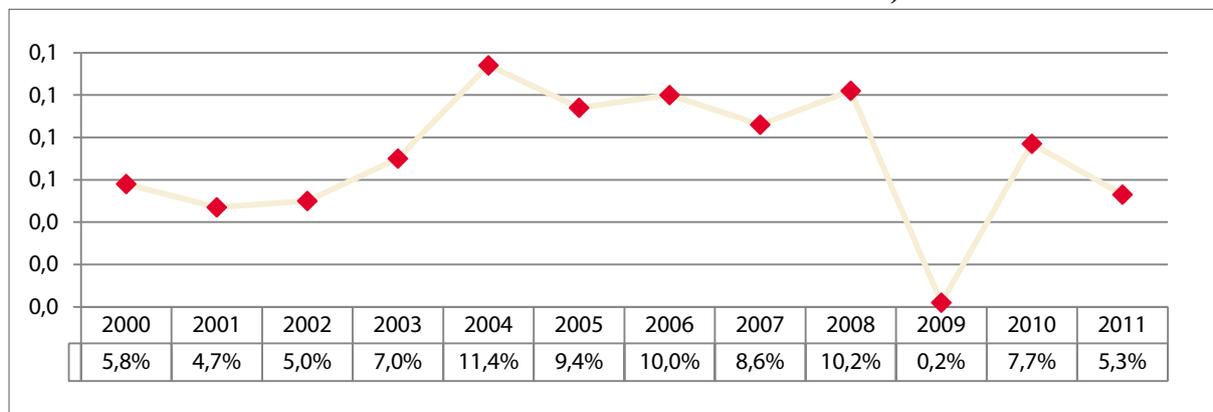
Tabelle 2: Zahl der Einstellungen und Entlassungen im Januar–November 2012 für ausgewählte Wirtschaftsbranchen

Branche	Landesweit	Landwirtschaft	Industrie	Bau	Handel
Einstellungen	821.160	112.027	205.914	91.885	116.882
Entlassungen	856.298	115.933	222.221	109.708	105.810
Differenz	-35.138	-3.906	-16.307	-17.823	11.072

Branche	Hotels/ Restaurant	Transport/ Kommunikation	Finanzwirtschaft	Bildung	Gesundheits- wesen
Einstellungen	12.518	49.555	12.518	76.020	55.631
Entlassungen	12.153	53.842	12.153	80.975	52.390
Differenz	365	-4.287	365	-4.955	3.241

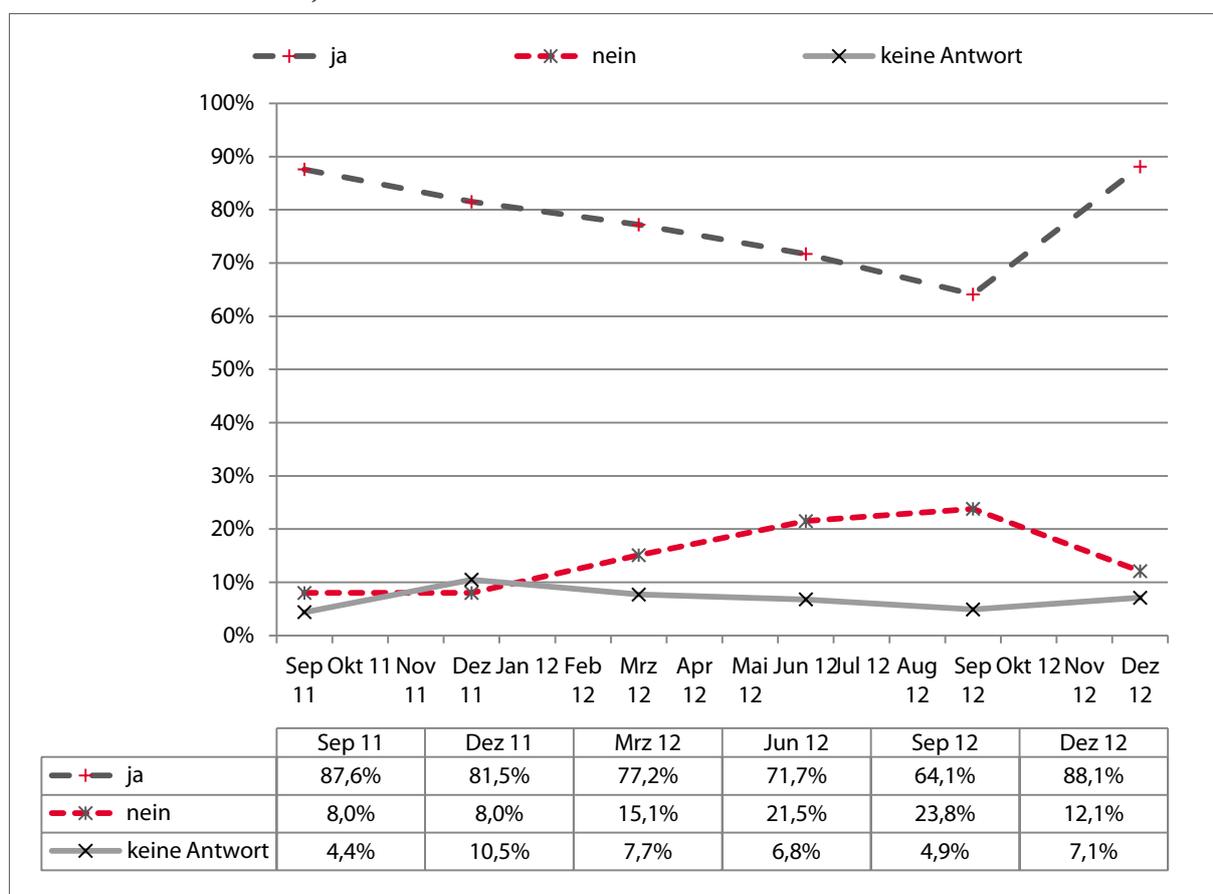
Quelle: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/pressrel/employment1.php>

Grafik 11: Wirtschaftswachstum in Belarus seit 2000 (in % zum Vorjahr)



Quelle: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/gross.php>

**Grafik 12: Meinungsumfrage über die belarussische Wirtschaftslage:
»Denken Sie, dass die belarussische Wirtschaft sich in einer Krise befindet?«**



Quelle: IISEPS, *Infofocus*, November 2012, www.iiseps.org

IISEPS Poll December 2012, zit. nach BISS Polling Memo, http://democraticbelarus.eu/files/BISS_PM05_2013en.pdf