

Wenig Optimismus und verschärfte Auseinandersetzungen

Wirtschaft, Arbeitsmarkt und
Gewerkschaftsbewegung in Südosteuropa

ROLAND FEICHT & MILAN JEVTIC

März 2013

- Nach zwei Jahren sehr verhaltenen Wachstums ist Südosteuropa in eine weitere Rezession gerutscht. Die Doppelrezession hat besonders den Westbalkan schwer getroffen.
- Von hoher Arbeitslosigkeit ist besonders die Jugend betroffen. In Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien beträgt die Arbeitslosigkeit der 15–24-Jährigen mittlerweile über 50 Prozent, im Kosovo sogar 70 Prozent. Die niedrigsten Werte in der Region weisen Rumänien und Slowenien (25 % und 23 %) auf.
- Zu beobachten ist ein Trend zur Erosion der Normalarbeitsverhältnisse. In einer Reihe von Ländern wurde die Arbeitsgesetzgebung zugunsten befristeter Beschäftigungsverhältnisse gelockert (Bosnien-Herzegowina, Rumänien, Mazedonien, Slowenien). Befristete Arbeitsverträge sind besonders bei der Jugend auf dem Vormarsch. Zudem wird das Tarifrecht schleichend de facto ausgehöhlt. Gleichzeitig zeigten die Arbeitgeber zunehmend geringes Interesse am Abschluss von Branchentarifverträgen.
- In den letzten drei Jahren haben Aktionen der Gewerkschaften erheblich zugenommen. Als neue Aktionsform ist die Einleitung von Volksentscheiden wie in Kroatien und Slowenien gegen Flexibilisierungen des Arbeitsmarks und Verschlechterung der Renten hinzugekommen.



1. Wirtschaftskrise in Südosteuropa

1.1 Doppelrezession im Westbalkan

Die Befürchtungen in Südosteuropa, nach 2009 binnen kurzer Frist als Gesamtregion in eine weitere Wirtschaftsrezession zu fallen, haben sich nach zwei Jahren sehr verhaltenen und fragilen Wachstums leider bewahrheitet. Besonders der Westbalkan ist einschließlich Slowenien von der Doppelrezession betroffen. Wachstumsrückgang, hohe Arbeitslosigkeit und zunehmende Armut kennzeichnen eine Entwicklung, deren Ende noch nicht abzusehen ist, zumal sie von der schlechten Wirtschaftslage im Euroraum als wichtigstem Wirtschaftspartner Südosteuropas stark beeinflusst wird.

In Serbien, Slowenien, Kroatien und Montenegro ist die Wirtschaft in 2012 um rund 2 Prozent geschrumpft. Bosnien-Herzegowinas, Bulgariens und Mazedoniens Wirtschaft stagnierte mit Wachstumsraten von kaum mehr als 0 Prozent. Nur in Rumänien und Albanien gab es ein leichtes Wachstum von etwas mehr als 1 Prozent. Von der Wirtschaftskrise betroffen ist besonders die Industrie. Vor allem die mangelnde Auslandsnachfrage, besonders in der EU, ließ die Produktion in vielen Ländern der Region schrumpfen. Zusätzlich führten ein besonders harter Winter und ein extrem trockener Sommer zu Ernteaussfällen, die vor allem Serbien trafen. Steigende Nahrungsmittelpreise heizten die Inflation besonders in Serbien und Bosnien-Herzegowina an.

Durch den Wirtschaftseinbruch erhöhten sich in der Region nach zwei Jahren erneut die Leistungsbilanzdefizite, wobei diese in Montenegro (-21 %), in Serbien und Albanien (beide -11 %) und in Bosnien-Herzegowina (-9 %) recht hoch ausfielen.

1.2 Staatsverschuldung nimmt zu

Im Kontext der schwachen wirtschaftlichen Erholung in 2010 und 2011 und den seit 2009 gesunkenen Steuereinnahmen nahm die Staatsverschuldung in Südosteuropa wieder zu, besonders in den Rezessionsländern Serbien, Slowenien, Kroatien und Montenegro. Die ersten drei haben einschließlich Albanien die Verschuldungsmarke von 50 Prozent der Wirtschaftsleistung bereits überschritten, während sich Montenegro dieser Grenze nähert. Bosnien-Herzegowinas und Rumäniens Schul-

denstand liegt zwischen 30 und 40 Prozent. Rühmliche Ausnahmen sind Mazedonien mit knapp etwas mehr als 25 Prozent und Bulgarien mit 16 Prozent.

Auffällig ist, dass die Kreditfinanzierung der Staatshaushalte seit Ausbruch der Krise in 2009 besonders rasch zugenommen hat. Bis 2012 stiegen die Staatsschulden in Slowenien um 145 Prozent, in Serbien um 93 Prozent, in Kroatien um 76 Prozent und in Montenegro um 61 Prozent. In Serbien ist die Lage besonders kritisch. Die Steuereinnahmen in 2012 hatten nur bis August gereicht. Dementsprechend erhöhte sich die jährliche Neuverschuldung. In Serbien lag sie 2012 bei fast 7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, in Kroatien, Rumänien und Slowenien zwischen 4 und 5 Prozent und in allen anderen Westbalkanländern zwischen 3 und 4 Prozent. Eine Ausnahme ist hier wieder Bulgarien mit einer Neuverschuldungsrate von 1 Prozent. Angesichts steigender Refinanzierungskosten (die Bonität der Staatsanleihen Sloweniens liegt knapp über, und die Kroatiens, Serbiens und Mazedoniens auf Ramschniveau) und einem beschränkten Zugang zu den Finanzmärkten ist dieser Schuldenstand sehr problematisch, obgleich er unter dem in der EU 11 liegt.

Alle Länder mussten sich unter den Rettungsschirm des IWF begeben. Die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen konzentrierten sich vom Umfang her besonders auf die Gehälter der Beschäftigten im überdimensioniert personalintensiven Staatssektor und auf die Erhöhung des Renteneintrittsalters. In Rumänien wurden die Gehälter im öffentlichen Dienst in 2010 sogar um 25 Prozent gekürzt, wobei die Kürzung in 2012 zur Hälfte wieder zurückgenommen wurde. Von den Streichungen sind in der Regel alle kostenintensiven Bereiche stark betroffen, vor allem Gesundheit und Bildung. Für Zukunftsinvestitionen in Infrastruktur, Forschung und Bildung bleibt kaum noch Spielraum.

1.3 Wenig Optimismus: Wirtschaftsperspektiven in 2013

Auf dem Hintergrund der schlechten Prognosen für die Eurozone in 2013 – Schrumpfung der Wirtschaft und weiterer Anstieg der bereits sehr hohen Arbeitslosigkeit – sind auch die wirtschaftlichen Perspektiven Südosteuropas im nächsten Jahr nicht ermutigend. Selbst unter den Bedingungen eines Miniwachstums in der Eurozone wird



es im Südosteuropa nur ein sehr schwaches Wachstum geben, ohne Impulse für den Arbeitsmarkt, wobei die Arbeitslosigkeit durchaus weiter steigen kann. Slowenien wird auch nächstes Jahr in der Rezession bleiben.¹ Die Weltbank warnt in ihrem letzten Bericht über den Westbalkan vor der Gefahr eines Teufelskreises von langfristigem Sparkurs, niedrigem oder negativem Wachstum, hohen Schulden und großen sozialen Verwerfungen.²

2. Steigende Arbeitslosigkeit

Die hohe Arbeitslosigkeit, besonders bei der Jugend wird in Südosteuropa zunehmend zu einem enormen gesellschaftlichen Zukunftsproblem. Die Beschäftigungsquote hat besonders auf dem Westbalkan noch weiter abgenommen, obgleich sie vor der Krise bereits niedriger als der EU-Durchschnitt war. Mit der hohen Arbeitslosigkeit einher stagnieren die Reallöhne oder haben sich verringert.

Seit Ausbruch die Krise in 2008/2009 hat sich die Arbeitslosigkeit in den von der Krise stark getroffenen Ländern Slowenien, Serbien und Kroatien verdoppelt, wobei sie sich in Serbien auf 28 Prozent, in Kroatien auf 16 und in Slowenien auf 9 Prozent erhöhte. Auch in Bulgarien kletterte die Zahl um das Doppelte auf 12 Prozent. Wo die Arbeitslosigkeit schon vor 2008 sehr hoch war, stieg sie erneut an, wie in Albanien auf 15 Prozent, in Bosnien-Herzegowina auf 28 Prozent, und Montenegro auf 20 Prozent. Nur in Mazedonien hat sie sich auf hohem Niveau von 34 auf 31 Prozent leicht verringert. Im Rahmen der Weltstatistik gibt es nur wenige Länder, in denen die Arbeitslosigkeit 25 Prozent überschreitet, davon liegen in Europa gleich vier im Westbalkan, wenn man das Kosovo mit 44 Prozent hinzunimmt.

Besonders ist die Jugend betroffen. In Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien beträgt die Arbeitslosigkeit der 15–24-Jährigen mittlerweile über 50 Prozent, im Kosovo sogar 70 Prozent. In Kroatien und Montenegro bewegt sie sich in Richtung 40 Prozent. In Albanien und Bulgarien liegt sie bei etwa 30 Prozent. Die niedrigsten Werte in der Region weisen Rumänien mit rund 25 Prozent und Slowenien mit 23 Prozent auf.

1. <http://www.wiiw.ac.at/>

2. http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SEERER_3_Report_FINAL_eng.pdf, S. V

Wegen der großen Schwierigkeiten beim Berufseinstieg sind junge Leute häufig gezwungen, jede Art von Arbeit zu akzeptieren, mit dem Ergebnis, dass eine große Zahl von ihnen in atypischen Arbeitsverhältnissen beschäftigt ist. Aufgrund dieser prekären Beschäftigungsformen erhalten sie nicht nur niedrigere Löhne, sondern genießen geringeren sozialen Schutz. Altersarmut wird vorprogrammiert, Familiengründungen werden behindert, und die demografische Falle wird vergrößert. Die gut ausgebildeten jungen Menschen suchen zunehmend Jobs auf den dynamischen europäischen Arbeitsmärkten.

Mit Blick auf den in neoliberalen Expertenkreisen beliebten Ansatz der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Flexibilisierung des Arbeitsmarkts kommt die oben erwähnte Weltbankstudie über den Westbalkan interessanterweise zum Ergebnis, dass es zwar gewisse Spielräume dafür gebe, doch »erfordere das weitestgehend strukturelle Problem der Arbeitslosigkeit an erster Stelle die Wiederherstellung von robustem Wirtschaftswachstum und anderer Strukturereformen (z. B. für das Investitionsklima)«. Und sie verweist auf das Kosovo, wo es die flexibelsten Regelungen in den Beschäftigungsverhältnissen gebe, aber auch die höchste Arbeitslosigkeit.³

3. Erosion der Normalarbeitsverhältnisse

Seit Ausbruch der Krise in 2009 ist in Südosteuropa insgesamt ein Trend hin zur Flexibilisierung, sprich Erosion der Normalarbeitsverhältnisse (sozialversicherungspflichtige und unbefristete abhängige Vollzeit- bis Halbtagsbeschäftigung) zu beobachten. In einer Reihe von Ländern wurde die Arbeitsgesetzgebung zugunsten befristeter Beschäftigungsverhältnisse gelockert (Bosnien-Herzegowina, Rumänien, Mazedonien, Slowenien). Befristete Arbeitsverträge sind besonders bei der Jugend auf dem Vormarsch, so wie in vielen anderen Ländern auch. Allerdings ist der Anteil befristeter Stellen in Mazedonien mit 60 Prozent extrem hoch, gefolgt von Slowenien mit 17 Prozent. In den meisten anderen Ländern liegt er zurzeit zwischen 11 und 15 Prozent (zum Vergleich: Deutschland 14,7 Prozent in 2011). Bulgarien ist mit einem Anteil von nur 2 Prozent eine Ausnahme.

3. Ders., S. 12.



Die Lage in Bulgarien verweist aber auf ein noch viel größeres Problem: Die Zunahme der Schwarzarbeit in der ganzen Region. Sozialwissenschaftliche Studien kommen z. B. in Bulgarien zum Ergebnis, dass etwa ein Drittel aller Beschäftigten nicht mit vollem Gehalt versichert ist. Hier werden nicht nur die Beschäftigten, die Sozialkassen und der Fiskus betrogen, sondern Altersarmut vorprogrammiert. Die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse gepaart mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit hat in Südosteuropa Unsicherheit unter der Bevölkerung geschaffen und Zukunftsängste nicht nur bei den »atypischen«, sondern auch bei den Normalarbeitnehmern und ganz besonders bei der Jugend befördert.

Im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sind die gesetzlichen Regelungen in Südosteuropa in den letzten Jahren zwar alle mit den europäischen Rechtsvorschriften harmonisiert worden, doch konstatieren die Gewerkschaften in einer ganzen Reihe der Länder der Region, dass die Normen immer häufiger unterlaufen werden. In der Regel gibt es zu wenige Inspektoren und nicht selten mangelt es an politischem Willen, sodass in vielen Unternehmen die erforderlichen Kontrollmaßnahmen unterbleiben.

4. Kollektive Arbeitnehmerrechte de facto geschwächt

In den vergangenen Jahren hat ein schleichender Prozess der Schwächung kollektiver Arbeitnehmerrechte in Südosteuropa stattgefunden. Dabei wurden allerdings mit Ausnahme von Rumänien nicht die rechtlichen Grundlagen eingeschränkt, sondern eher bestehende Normen de facto ausgehöhlt. In manchen Ländern, wie etwa Montenegro und Mazedonien, wurden die kollektiven Arbeitnehmerrechte de jure sogar gestärkt, und im Kosovo wurden diese durch ein neues Arbeitsgesetz überhaupt zum ersten Mal seit der Unabhängigkeitserklärung rechtlich fixiert.

Überall in Südosteuropa ermöglicht das Arbeitsrecht Tarifverträge auf drei Ebenen: Hausverträge auf der betrieblichen Ebene, Branchentarifverträge und landesweite, allgemeine Tarifverträge, sowohl für den privaten wie für den öffentlichen Sektor. Die spezifische Ausgestaltung unterscheidet sich allerdings von Land zu Land. Die schleichende Schwächung dieses Kollektivrechts äußert sich darin, dass in einigen Ländern der Fokus

von den allgemeinen Tarifverträgen weg auf Branchentarifverträge und Hausverträge gerichtet wurde. Sowohl die Regierungen als auch die Arbeitgeber haben diese Entwicklung vorangetrieben. Gleichzeitig zeigten die Arbeitgeber zunehmend geringes Interesse an Branchentarifverträgen. Um diese zu vermeiden, wurden in einer Reihe von Ländern erst gar keine Arbeitgeberverbände auf Branchenebene gebildet.

Besonders schlimm ist die Entwicklung in Rumänien gewesen. Dort wurde 2011 der allgemeine Tarifvertrag abgeschafft und mit Hilfe einer drastischen Verschärfung der gewerkschaftlichen Repräsentativitätskriterien und eines Neuzuschnitts der Branchen die sektoralen Tarifabschlüsse in der Privatwirtschaft erheblich erschwert. Betriebliche Tarifverträge sind nur noch unter engeren Bedingungen möglich. Im neuen Arbeitsrecht ist eine Betriebsgewerkschaft erst ab 15 Mitarbeitern zulässig und erst mit mehr als 50 Prozent Gewerkschaftsmitgliedern tariffähig. In den meisten Ländern der Region sind die Betriebsgröße ab 5 Mitarbeitern und die Mindestmitgliederquote für Tarifverträge ab 10 und 20 Prozent definiert. Sogar der IWF hat die rumänischen Regelungen kritisiert und niedrigere Repräsentativitätsschwellen empfohlen.

5. Verschärfung des Protests: Gewerkschaften in Südosteuropa

In den letzten drei Jahren hatten die Gewerkschaften in der Region viele Gründe zu protestieren. Stagnierende Reallöhne, Renten- und Arbeitsmarktreformen, Verschärfung des Arbeitsrechts, Betriebsschließungen, Verschleppung von Tarifverträgen seitens der Arbeitgeber, Unterlassung von Lohnzahlungen in schlecht privatisierten Staatsunternehmen, Preissteigerungen bei Energie und Nahverkehr usw. sind nur die wichtigsten Anlässe, die in unterschiedlichem Maße in den Ländern der Region die Gewerkschaften zum Handeln zwangen. Insgesamt haben die Proteste der Gewerkschaften in der Region in Form von Streiks und Demonstrationen erheblich zugenommen. Als neue Aktionsform ist die Einleitung von Volksabstimmungen wie in Kroatien und Slowenien gegen Flexibilisierungen des Arbeitsmarkts und Verschlechterung der Renten hinzugekommen.

Die Verschärfung der Gangart seitens der Gewerkschaften war auch eine Reaktion auf die Politik der Regierungen in den meisten Ländern der Region, die



unbequemen Gewerkschaften auszugrenzen. Denn die zuständigen tripartiten Wirtschafts- und Sozialräte wurden allenfalls nur noch über sozial- und arbeitsmarktpolitische Regierungsbeschlüsse informiert. Zu Verhandlungen kam es nur noch selten. Infolgedessen boykottierten die Gewerkschaften in einigen Ländern wie in Bulgarien, Slowenien, Serbien und Rumänien unter Protest zumindest teilweise die weitere Teilnahme an den nutzlos gewordenen tripartiten Gremien.

Die Reaktion der Gewerkschaften fiel in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich aus. Denn ihre Fähigkeit zur Mobilisierung ist abhängig von wesentlichen Faktoren wie etwa die Protestkultur, die Mitgliederstärke, die Beziehungen der wichtigsten Gewerkschaften untereinander, die Bündnisfähigkeit mit anderen gesellschaftlichen Gruppen und nicht zuletzt das gesellschaftliche Ansehen der Gewerkschaften insgesamt. So fiel die Reaktion der rumänischen Gewerkschaften gegen den frontalen Angriff der Regierung auf die Gewerkschaften und das Tarifrecht viel zu schwach aus, weil sich die wichtigsten Gewerkschaftsbünde nicht einig wurden und der Ruf der Gewerkschaften durch Korruption in den eigenen Reihen erheblich beschädigt war. Das machte sie bei anderen gesellschaftlichen Gruppen wenig attraktiv. Die vereinzelt und zaghaften Demonstrationen konnten dem Protest keinen Schub verleihen. Er verlief im Sande. Diejenigen, die darauf gehofft haben, dass die neue sozialdemokratische Regierung die Regelungen rückgängig machen würde, sehen sich bis heute enttäuscht.

Anders gelagert war der gewerkschaftliche Protest in Montenegro und Serbien. In beiden Ländern konnten Teilerfolge erzielt werden. In Serbien protestierte eine Koalition von fünf größeren Gewerkschaften in 2011 gegen die Rentenreform. Als Ergebnis wurden besonders bei der Erhöhung des Renteneintrittsalters Korrekturen

vorgenommen. Der Protest fand aber zumeist in den Medien und kaum auf den Straßen statt. Die schwache Protestkultur einer desillusionierten Arbeitnehmerschaft in Serbien erlaubt kaum Demonstrationen. Die Skepsis gegenüber jeglicher staatlicher und gesellschaftlicher Organisation ist groß. Dieses Phänomen ist in den postkommunistischen Staaten der Region weit verbreitet. Erschwerend kam hinzu, dass nicht alle Gewerkschaftsbünde an einem Strang zogen. Die Spaltung der Gewerkschaftsbewegung war in Montenegro der wesentliche Grund dafür, dass die gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Proteste gegen die Steigerung der Lebenshaltungskosten und das schlechte Bildungssystem nicht so massiv wie erhofft ausgefallen sind. Hier fanden allerdings Demonstrationen statt, die von einer repräsentativen Dachgewerkschaften, von Nichtregierungsorganisationen und Studentenvereinigungen organisiert wurden. Auch in Montenegro ist die Regierung der Protestbewegung durch die Rücknahme einiger Verordnungen entgegengekommen.

Das größte Mobilisierungspotenzial in der Region haben die Gewerkschaften in Slowenien gezeigt. Gemeinsames Handeln der Gewerkschaften, Bündnisfähigkeit mit anderen gesellschaftlichen Gruppen, besonders den Studenten, hohes Ansehen der wichtigsten Gewerkschaftsführer sowie eine sich positiv entwickelnde demokratische Protestkultur haben sich zu einer politischen Kraft kombiniert, an der keine Regierung vorbei kann. Zwei Volksentscheide in 2011, die von den Gewerkschaften ausgingen, haben eine Rentenreform und die Einführung von Minijobs zu Fall gebracht. Beim letzteren hat der DGB mit Hilfe der FES den slowenischen Gewerkschaften Argumente gegen Minijobs liefern können. Zurzeit gibt es in Slowenien eine Protestbewegung gegen Korruption in der Politik, an der auch die slowenischen Gewerkschaften sich aktiv beteiligen.



Über die Autoren

Roland Feicht ist Leiter des Regionalprojekts Arbeitsbeziehungen und Sozialer Dialog in Südosteuropa der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Sitz in Belgrad.

Milan Jevtic ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Regionalprojekts Arbeitsbeziehungen und Sozialer Dialog in Südosteuropa der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Jörg Bergstermann, Koordinator der Gewerkschaftsprogramme
Europa und Nordamerika

Tel.: ++49-30-269-35-7744 | Fax: ++49-30-269-35-9249
<http://www.fes.de/gewerkschaften/publist-europa.php>

Bestellungen/Kontakt:
info.moe@fes.de

Internationaler Dialog

Die Abteilung »Internationaler Dialog« der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den qualifizierten Diskurs von Partnern in Europa, Türkei, den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und Japan. Unsere Studien und Publikationen adressieren zentrale Fragen europäischer und internationaler Politik, Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung. Die Entwicklung unserer Analysen, Szenarien und Politikempfehlungen erfolgt dabei grundsätzlich unter einer sozialdemokratischen Perspektive.

Länderberichte Gewerkschaften

Programme der Gewerkschaftskooperation sind integraler Bestandteil unserer Arbeit. Unser Ziel ist die weltweite Stärkung der Interessenvertretung von abhängig Beschäftigten. Repräsentative, starke und kompetente Gewerkschaften, so unser Credo, sind eine zentrale Bedingung für soziale Gerechtigkeit und soziale Demokratie. Diese Publikation erscheint in der Reihe »Länderberichte Gewerkschaften«. Alle Länderberichte sowie thematisch verwandte Themenpapiere stehen zum Download bereit unter: <http://www.fes.de/gewerkschaften/publist-europa.php>

Projektleitung: Jörg Bergstermann (joerg.bergstermann@fes.de),
Projektadministration: Cindy Espig (cindy.espig@fes.de)

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

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-490-7