

SERBIEN

Gewerkschaftsmonitor

März 2021

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die serbische Innenpolitik wird seit 2012 Jahren von Aleksandar Vučić und seiner Fortschrittspartei (SNS) dominiert. Seit sie an die Macht kam, hat sie die Opposition hinweggefegt und die staatlichen Institutionen ihren Parteiinteressen unterworfen. Die Kritik der Opposition und internationaler Beobachter richtet sich vor allem gegen die Einschränkungen der Pressefreiheit, gegen die Missachtung demokratischer Verfahrensweisen und gegen die Schwächung der Rolle des serbischen Parlaments angesichts einer übermächtigen Exekutive.

Wie erwartet, hat die SNS von Präsident Vučić bei den letzten Parlamentswahlen im Juni 2020 einen klaren Sieg erreicht. Dieser Sieg stellt einen deutlichen Rückschlag für den Stand der Demokratie in Serbien dar. Diesmal schafften nur drei Parteien den Einzug ins Parlament (die von SNS geführte Liste 61,59 Prozent, der bisherige Junior Partner in der Regierung SPS 10,37 Prozent und Bund SPAS des Bürgermeisters der Belgrader Gemeinde Novi Beograd). Außerdem zogen 5 Minderheitenlisten über die für die Minderheiten gesicherten Mandate ins Parlament ein.

Zustande kam eine »Konzertierte Regierung« bestehend aus allen drei im Parlament vertretenen Parteien, sowie einigen parteilosen Experten, wobei diese Regierung nur eineinhalb Jahre bis zu vorgezogenen Neuwahlen im Amt sein sollte. Damit wäre Serbien nicht nur faktisch, sondern auch formal ohne parlamentarische Opposition.

Auf der anderen Seite ist die außerparlamentarische Opposition fragmentiert und untereinander weitgehend zerstritten. Der Boykott der Wahlen 2020 hatten viele Oppositionsparteien genutzt, um auf die Aushöhlung der demokratischen Institutionen und Missstände in der Medienlandschaft Serbiens aufmerksam zu machen. Ähnlich sieht die Lage auch die US-Organisation »Freedom House«. Anstatt Demokratie stuft diese Organisation Serbien als hybrides Regime ein.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Serbien hat den Kandidatenstatus für die EU-Mitgliedschaft und befindet sich im Prozess der politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Integration in die EU. Die Beitrittsverhandlungen waren seit 2014 relativ langsam: Nur 18 der 35 Verhandlungskapitel wurden bisher eröffnet, wobei im Jahr 2020 keine der Kapitel eröffnet wurde.

Serbiens Wirtschaft ist vergleichsweise solide durch die Pandemie-Krise gekommen. Die internationalen Finanzorganisationen gehen auf Jahresbasis 2020 von einem Minus zwischen -3 Prozent und -1,8 Prozent aus. Die Krise verursachte geringere Tourismus- und Transportaktivitäten, geringere Rücküberweisungen von den im Ausland lebenden Bürger_innen, verlangsamte Exporte sowie geringere ausländische Direktinvestitionen und öffentliche Investitionen.

Als Reaktion auf die Rezession hat sich Serbien für umfassende Hilfspakete für Unternehmen und Bürger_innen entschieden, die die negativen Auswirkungen der Rezession gemildert haben. Der Wert dieser Maßnahmen wird auf etwa 11 Prozent des serbischen Bruttoinlandsprodukts geschätzt.

Die serbische Wirtschaft erlebte in den Jahren vor dem Ausbruch der Pandemie eine positive wirtschaftliche Entwicklung. Diese ist auf einen sichtbaren Anstieg der öffentlichen und ausländischen Investitionen sowie eine 2015 durchgeführte Haushaltskonsolidierung zurückzuführen. Diese Entwicklung lässt hoffen, dass die Beibehaltung der erwarteten hohen Wachstumsraten über einen längeren Zeitraum ein schnelleres Aufholen zu den stärker entwickelten EU-Ländern möglich ist.

Jedoch ist Serbiens Wirtschaftsmodell mit vielen Wachstumshürden verbunden. Die liegen nicht nur in den Folgen der globalen Pandemiekrise, sondern vor allem in einem schwachen institutionellen Umfeld, d.h. Herausforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und Korruption, mangelnder Umstrukturierung großer öffentlicher Unternehmen und unzureichendem Erfolg bei der Reform der öffentlichen Verwaltung.

Die wichtigsten Außenhandelspartner Serbiens sind die EU-Länder (vor allem Deutschland, Italien und Österreich) auf die mehr als zwei Drittel des Außenhandels entfallen, sowie die Länder der Region, mit denen aufgrund der Ausfuhr von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen hohe Handelsüberschüsse zu verzeichnen sind.

Rund 600 italienische Unternehmen beschäftigen in Serbien knapp 30.000 Menschen, während 400 deutsche Unternehmen ca. 60.000 serbische Staatsbürger_innen beschäftigen. Die Erholung der Wirtschaft im Jahr 2021 wird weitgehend von der Erholung der Nachfrage in diesen Märkten abhängen.

Die Inflation in Serbien ist seit vielen Jahren niedrig (bis zu 2 Prozent jährlich) und in den letzten Jahren war der Wechselkurs des Dinar gegenüber dem Euro stabil. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich diese Trends in der kommenden Periode ändern werden. Andererseits wird auf dem Arbeitsmarkt, vor allem im privaten Sektor, eine deutliche Verlangsamung des Lohnwachstums erwartet. Seit vielen Jahren ist ein deutlicher Rückgang der Arbeitslosenrate zu verzeichnen. Dieser Trend setzte sich im Jahr 2020 fort (7,6 Prozent). Dies ist das Ergebnis des Übergangs vieler Arbeitsloser in die Kategorie der inaktiven Menschen aufgrund der Unfähigkeit, während der Pandemie nach Arbeit zu suchen.

In der kommenden Zeit werden die Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt weitgehend von der Dauer der Pandemie und den Maßnahmen des Staates abhängen. Es besteht die Gefahr einer steigenden Arbeitslosigkeit, insbesondere infolge möglicher Entlassungen im privaten Sektor, insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen. Derzeit gibt es keine belastbaren Analysen, aber es gibt Hinweise darauf, dass der Lockdown die Kleinunternehmen im Dienstleistungssektor am härtesten getroffen hat. Es muss auch festgestellt werden, dass starke staatliche Unterstützung für die Wirtschaft weitgehend unselektiv waren. Um die Beschäftigung auf dem bestehenden Niveau zu erhalten, erhielten alle Unternehmen die Möglichkeit staatlicher Unterstützung, unabhängig von ihrer Größe und Lage auf dem Markt.

Die größte Herausforderung für Serbien in der kommenden Zeit stellt das Haushaltsdefizit dar, das durch die noch andauernde Pandemie erhöht wird. Die Finanzierung weiterer staatlicher Beihilfepakete werden die Staatsverschuldung auf rund 60 Prozent des BIP treiben, was einer Steigerung von 10 Prozentpunkten entspricht.

Trotz allem wird im nächsten Jahr keine makroökonomische Instabilität erwartet. Bei der Budgetplanung für 2021 ging die serbische Regierung von einem Wirtschaftswachstum von 6 Prozent aus, was im Vergleich zur IWF-Prognose eine etwas optimistischere Annahme ist. Es gibt Hinweise darauf, dass in der kommenden Zeit zusätzliche wirtschaftliche Unterstützung erforderlich sein wird. Es ist in diesem Moment schwer einzuschätzen, wie sich diese Entwicklung auf Budgetdefizit und Staatsverschuldung auswirken wird. Es ist davon auszugehen, dass Serbien in der kommenden Zeit auch mit dem Problem hoher Subventionen für öffentliche Unternehmen konfrontiert sein wird.

Die Niedriglohn-Strategie der serbischen Regierung ändert nichts an den bestehenden Defiziten in der Wettbewerbsfähigkeit. Die Funktionsfähigkeit der Institutionen vor allem Justiz bleibt gering. Eine grundlegende Reform des öffentlichen Sektors, die allen Bürger_innen ein Mindestmaß an Zugang zu staatlichen Dienst- und Sozialleistungen garantiert, fehlt ebenso wie eine zielgerichtete Sozialpolitik, die wirklich Bedürftige hinreichend unterstützt und die wachsende Armut bekämpft. Die Ungleichheit, gemessen mit dem Gini-Koeffizienten, ist in Serbien höher als in den Nachbarländern und allen anderen europäischen Staaten. Besonders deutlich wird die Ungleichverteilung des Einkommens, wenn man die reichsten 20 Prozent mit dem ärmsten Fünftel der Bevölkerung vergleicht: Die oberen 20 Prozent haben fast zehnmal (9,7) mehr verfügbares Einkommen als die ärmsten – das ist in Europa einmalig. Dies ist auf die geringe Umverteilungswirkung des serbischen Steuersystems, zu geringe soziale Transferleistungen und einen schlecht funktionierenden Arbeitsmarkt zurückzuführen.

GEWERKSCHAFTEN IN SERBIEN: FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Fast alle Gewerkschaftsdachverbände in der aktuellen Gewerkschaftslandschaft Serbiens sind zu verschiedenen Zeitpunkten aus dem »Bund der Selbstständigen Gewerkschaften Serbiens« SSSS (*Savez samostalnih sindikata Srbije*) hervorgegangen, dem Rechtsnachfolger der Einheitsgewerkschaft aus der Zeit des Realsozialismus. Diese Gewerkschaft hat mit Abstand die längste Tradition im Arbeitskampf der serbischen Geschichte. Zu Zeiten des Milosević-Regimes in den 1990er-Jahren sahen aber viele Beobachter in dieser Organisation lediglich eine verlängerte Hand der damaligen politischen Strukturen, denn darin konnte man weder das Potenzial zur Förderung der Demokratisierung der Gesellschaft, eine Kooperationsbereitschaft mit den Reformgewerkschaften, noch den Wunsch zu einer Transformation in Richtung Interessenvertretung und Akzeptanz der Grundsätze der Marktwirtschaft erkennen.

Dem SSSS ist es jedoch in den Transformationsjahren seit 2000 gelungen, sowohl seinen Immobilienbesitz an attraktiven Standorten in den größten serbischen Städten, als auch die innere Kohärenz einigermaßen aufrechtzuerhalten, weshalb er bis heute der mächtigste Gewerkschaftsdachverband in Serbien ist. Er ist gekennzeichnet durch einen verzweigten Organisationsaufbau, der sich aus 28 Branchengewerkschaften sowie regionalen Räten und Ausschüssen in allen größeren Städten zusammensetzt. Dennoch scheint gerade diese überkommene, aus der früheren staatssozialistischen Ära stammende Organisationsstruktur mit vielen Entscheidungsstellen eine negative interne Streitkultur geschaffen zu haben, die eine Vertretung partikularer Interessen begünstigt. Dies wird in Krisenzeiten verschärft, daraus resultierten im Rahmen interner Verfahren ungelöste Konflikte, in der Regel in Form von Abspaltung und Etablierung neuer Gewerkschaftsorganisationen.

Der Vorsitzende Ljubisav Orbović amtiert im Gewerkschaftsdachverband seit 2007 und wurde bei dem 16. Kongress im Juni 2020, für das neue fünfjährige Mandat als Vorsitzender wiedergewählt. SSSS ist der mitgliederstärkste Gewerkschaftsdachverband Serbiens und wie viele große Organisationen hat viele offene internen Konfliktlinien (Branchengewerkschaften im öffentlichen vs. privaten Sektor, Branchengewerkschaften vs. regionale Vertretungen). Die Gründe des dramatischen Mitgliederchwundes sind vor allem in den schrumpfenden finanziellen Quellen zu suchen. Die mitgliederstärksten SSSS-Organisationen bilden die Branchengewerkschaften aus dem Bildungswesen, der öffentlichen Verwaltung sowie der Metall- und Chemieindustrie-Gewerkschaft. Obwohl keine verlässlichen Angaben zu Mitgliederzahlen der Gewerkschaften in Serbien vorliegen, kann man davon ausgehen, dass etwa 45 Prozent der organisierten Mitglieder_innen in Serbien in diesem Gewerkschaftsdachverband vertreten sind.

Der erste unabhängige Gewerkschaftsdachverband in Serbien, die UGS Nezavisnost, entstand ebenfalls in den turbulenten 1990er-Jahren als Ausdruck der Unzufriedenheit mit der Politik des damals alleinigen Gewerkschaftsdachverbands SSSS und der Bestrebung nach Änderungen in Richtung eines demokratischen Umbruchs, der von der damaligen jugoslawischen Regierung angekündigt worden war. Das Gründungsjahr von UGS Nezavisnost (1991) markierte den Beginn des gewerkschaftlichen Pluralismus in Serbien. Dieser Gewerkschaftsverband wurde sehr schnell nach seiner Gründung zu einem Teil einer breiteren politischen Bewegung, die sich zum Zwecke des Sturzes des Regimes von Slobodan Milosević versammelte und in den 1990er-Jahren beträchtliche internationale Unterstützung genoss. Die UGS Nezavisnost nutzte diesen europäischen Austausch anhand von Projektarbeit, um ihre Kompetenzen und ihre personelle Basis zu erweitern. Sie galt deshalb viele Jahre als gewerkschaftliche Avantgarde. Seit dem Jahr 2000 verliert UGS Nezavisnost jedoch viele Mit-

glieder, vor allem wegen interner Streitigkeiten und gescheiterten Privatisierungsprozessen in den Branchen, in denen die Gewerkschaft einst stark verankert war (Metall-, Chemieindustrie usw.). Die aktuelle Führung bemüht sich, diesen Prozess zu stoppen.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Nach einem Konzentrationsprozess agieren unter dem Dach von *Nezavisnost* heute zehn Branchengewerkschaften, die in der Praxis von der Zentrale stark abhängig sind. Die mitgliederstärksten *Nezavisnost*-Branchengewerkschaften sind heute im Bildungs- und Gesundheitswesen sowie in den kommunalen Versorgungsbetrieben verankert. Ende 2016 wurde auf dem Gewerkschaftskongress Zoran Stojiljković, Professor für Politikwissenschaft und bekannter politischer Kommentator, zum Vorsitzenden gewählt. Im November 2021 wählt *Nezavisnost* bei dem Gewerkschaftskongress die neue Führung.

Obwohl alle Gewerkschaftsführungen in ihren Satzungen mittlerweile die finanzielle und politische Unabhängigkeit, die Grundsätze interner Demokratie, eine Entscheidung für den Sozialdialog und die europäische Integration betonen, können sich allein der SSSS und die UGS *Nezavisnost* an einer höheren internationalen Bekanntheit bei den europäischen Gewerkschaftsverbänden und internationalen Organisationen erfreuen. Beide Gewerkschaftsdachverbände wurden 2014 als vollwertige Mitglieder in den Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) aufgenommen.

Im Jahr 1996 bildete sich der »Verband der freien und unabhängigen Gewerkschaften« ASNS (*Asocijacija slobodnih i nezavisnih sindikata*) aus der Branchengewerkschaft Metall von UGS *Nezavisnost*. Heute ist der Einfluss von ASNS im serbischen System der industriellen Beziehungen relativ gering und

Tabelle 1
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände des Landes

Dachverband	Vorsitz und stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Savez Samostalnih Sindikata Srbije, SSSS (Bund der selbstständigen Gewerkschaften Serbiens)	Vorsitz: Ljubisav Orbović Stv. Vorsitz: Zoran Mihajlović	350 000	EGB, IGB
Ujedinjeni granski sindikati Nezavisnost, UGS Nezavisnost (Vereinigte Branchengewerkschaften Nezavisnost)	Vorsitz: Zoran Stojiljković Stv. Vorsitz: Čedanka Andrić	114 000	EGB, IGB
Konfederacija Slobodnih Sindikata, KSS (Konföderation der freien Gewerkschaften)	Vorsitz: Ivica Cvitanović Geschäftsführer: Dragan Milovanović	100 000–180 000	–
Udruzeni Sindikati Srbije Sloga, USS SLOGA (Vereinigte Gewerkschaften Serbiens Sloga)	Vorsitz: Željko Veselinović Stv. Vorsitz: Vladimir Radosavljević	Keine Angaben	Weltgewerkschaftsbund (WGB)
Asocijacija Slobodnih Nezavisnih Sindikata, ASNS (Assoziation der freien und unabhängigen Gewerkschaften)	Vorsitz: Ranka Savić Stv. Vorsitz: Dragan Milovanović	Keine Angaben	–

Tabelle 2
Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften des Landes

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz und stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Samostalni sindikat zaposlenih u poljoprivredi, prehrambenoj, duvanskoj industriji i vodoprivredi, PPDIV (Selbstständige Gewerkschaft der Arbeiter_innen in Landwirtschaft, Ernährung, Tabak Industrie und Wasserverwaltung)	SSSS	Vorsitz: Dragan Zarubica	15 369	EFFAT
Samostalni sindikat metalaca Srbije, SSMS (Selbstständige Gewerkschaften der Metallarbeiter Serbiens)	SSSS	Vorsitz: Zoran Marković, Stv. Vorsitz: Ljubodrag Cvrkotić	32 000	IndustriAll Europe IndustriAll
Unija sindikata prosvetnih radnika Srbije, USPRS (Union der Gewerkschaften der Arbeiter_innen im Bildungswesen Serbiens)	KSS	Vorsitz: Jasna Janković	27 000	–
Sindikata zaposlenih u zdravstvu i socijalnoj zaštiti Srbije (Gewerkschaft der Arbeitnehmer_innen im Gesundheitswesen und sozialem Schutz Serbiens)	SSSS	Vorsitz: Zoran Savić	52 000	EPSU, PSI
Granski sindikat Industrije, engeretike rudarstva »Nezavisnost«, IER Nezavisnost (Branchengewerkschaft der Industrie und Energie Nezavisnost)	UGS Nezavisnost	Vorsitz: Milorad Panović Stv. Vorsitz: Zoran Pantelic	Keine Angaben	IndustriAll Euroep, IndustriAll
Jedinstveni sindikat Telekom Srbije, JSTS (Gewerkschaft der Telekom Serbiens)	KSS	Vorsitz: Slavoljub Kandić	4 000	–

beschränkt sich auf einzelne Großbetriebe in acht Branchen. Den schwindenden Einfluss versucht ASNS durch kontroverse Kooperationen mit politischen Parteien zu kompensieren. So unterstützte der ASNS vor den Parlamentswahlen 2012 die wirtschaftsliberale Partei Liberaldemokratische Partei (LDP) und bekam dafür einen Vertreter im serbischen Parlament. Dieses politische Engagement hat sich aber unterm Strich negativ auf das ohnehin beschädigte Image der Organisation ausgewirkt.

Es liegen keine verlässlichen Angaben zu Mitgliederzahlen der Gewerkschaften in Serbien vor. Die angegebenen Zahlen stammen von aktuellen gewerkschaftlichen Internetseiten, sind jedoch angesichts der offiziellen Beschäftigtenzahlen auf dem serbischen Arbeitsmarkt keineswegs realistisch. Es ist aber davon auszugehen, dass der größte Dachverband etwa 45 Prozent der gewerkschaftlich organisierten Mitglieder versammelt, als zweitgrößter Dachverband erscheinen mittlerweile KSS und Nezavisnost mit 15 Prozent und 10 Prozent, die anderen Gewerkschaften (SLOGA, ASNS) sind deutlich kleinere Organisationen.

Neben diesen Gewerkschaftsdachverbänden wird die aktuelle Landschaft Serbiens um Gewerkschaften ergänzt, die nach dem Jahr 2000 entstanden sind. Die finanziell einflussreichen Einzel- oder Branchengewerkschaften, die mit der Arbeit

von der SSSS-Führung nicht zufrieden waren, gründeten im Jahre 2003 die »Konföderation der freien Gewerkschaften« (KSS). Dieser Gewerkschaftsdachverband hat starke Präsenz in den größten staatlichen Betrieben (u.a. der Serbischen Telekom, dem staatlichen Energiekonzern »Elektrowirtschaft Serbiens« und Serbische Post.), die von negativen Auswirkungen der Wirtschaftsrezession und den Entlassungswellen der Jahre 2008 bis 2013 am wenigsten betroffen waren. Eine Ausnahme stellt die Industriegewerkschaft Serbiens (ISS) dar, eine Branchengewerkschaft die Arbeitnehmer_innen in der Privatwirtschaft organisiert und seit November 2015 offizielle KSS-Mitgliederorganisation ist.

Einige KSS-Branchengewerkschaften sind den europäischen Gewerkschaftsverbänden bereits als vollwertige Mitglieder beigetreten (UNI Europa, UNI Global, EUROFEDOP, IndustriAll Europe), weshalb auch der Gewerkschaftsdachverband nach einer Mitgliedschaft im europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) strebt. Obwohl sie für serbische Verhältnisse ziemlich mitgliederstark (nach eigenen Angaben 180.000 Mitglieder) ist, zeichnet sich die KSS nach wie vor durch eine äußerst lose Organisationsstruktur, starke Branchengewerkschaften und eine schwache Koordinierungsstelle mit stark limitierten organisatorischen und analytischen Kapazitäten aus. Das Kernziel sieht dieser Dachverband in seinem Einzug in das staatliche tripartite Gremium, den Sozialwirtschaftlichen Rat

Serbiens sowie der Überprüfung der vorhandenen Institutionen des Sozialdialogs.

Der Gewerkschaftsdachverband, die Vereinigte Gewerkschaft USS SLOGA betrat 2008 als neuer Gewerkschaftsdachverband die Szene. Von Anfang an scheuten sich die Funktionäre dieser relativ kleinen Gewerkschaft nicht, ihren gesellschaftspolitischen Anspruch zu betonen. Organisationsschwerpunkte sind kommunale Betriebe und Industriebetriebe, darunter die wenigen ausländischen Investitionen wie die Automobilzulieferer in Zentral- und Südserbien und Teile des öffentlichen Dienstes. Obwohl die ideologische Selbstpositionierung der politischen Akteure in Serbien mit Vorsicht zu verstehen und von kurzfristigen Interessenüberlegungen geleitet ist, pflegen die Funktionäre von SLOGA in der Tat einen auffällig kritischen Ton gegenüber der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung Vučić. In den vergangenen Jahren führte die USS SLOGA eine mediale Kampagne gegen die Arbeitsbedingungen beim südkoreanischen Autozulieferer JURA in Kragujevac, was auf überraschend großes Interesse der Öffentlichkeit stieß. Mit der Kampagne wurde zugleich das aktuelle Wirtschaftsmodell der Regierung Vučić angeprangert, welches, aus Sicht der USS SLOGA, eine investorenfreundliche Politik ohne Rücksicht auf nationale Arbeitsstandards betreibt. Um ihre internationale Position zu verbessern, trat USS SLOGA Anfang 2016 dem Weltgewerkschaftsbund WGB bei. Neben diesen Gewerkschaften, die die Mehrheit des Gewerkschaftsspektrums abdecken, gibt es noch eine Reihe kleinerer Betriebsgewerkschaften, die keine Mitglieder in übergeordneten Strukturen sind, sondern unabhängig von den Dachorganisationen existieren.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Nach der demokratischen Wende im Jahr 2000 wurde die Rhetorik der »sozialen Partnerschaft« nach dem Vorbild mancher kontinentaleuropäischer Länder eingeführt. Nach diesem Modell sollten die Gesetze, die die sozioökonomische Sphäre betreffen, durch kontinuierliche Konsultationen mit den Sozialpartnern (Arbeitgebervereine, Gewerkschaften) die notwendige politische und rechtliche Legitimität erhalten und damit zur Stabilität im Kontext der europäischen Integration Serbiens beitragen. Auf Initiative der Gewerkschaften wurde 2001 die Institution des dreigliedrigen Rates für Interessenbestimmung (Gewerkschaften, Arbeitgeber und Staat), der sogenannte »Sozialwirtschaftliche Rat Serbiens« (SES), gegründet. Gleichwohl befindet sich der Prozess des tripartiten sozialen Dialogs sowohl auf der nationalen, als auch auf lokaler Ebene von Beginn an in einer permanenten Krise. Die Ursachen der äußerst bescheidenen Effekte liegen in besonderem Maße darin, dass der Staat mit seinen rund 600 000 öffentlich Beschäftigten als größter Arbeitgeber auftritt und so kaum eine »dritte« Rolle im tripartiten Gremium einnimmt. Sobald dann schließlich wichtige Gesetze im Eilverfahren und ohne Konsultation des Sozialwirtschaftlichen Rates verabschiedet werden, entzieht sich der Staat dem sozialen Dialog, den er selbst in Form des SES institutionalisiert hat. Weiterhin wird die Legitimität des Gremiums an sich wegen der problematischen Repräsentativität der Sozialpartner infrage gestellt. Um anerkannter Partner

in den dreigliedrigen Verhandlungen zu werden, müssen die Parteien bestimmten quantitativen und qualitativen Repräsentativitätskriterien auf Branchen- und Betriebsebene gerecht werden. Anfang der 2000er-Jahre wurde den Gewerkschaften SSSS und UGS Nezavisnost sowie der Arbeitgeberunion Serbiens diese Repräsentativität auf der nationalen Ebene attestiert. Seitdem beklagen sowohl die außenstehenden Gewerkschaften, als auch andere Arbeitgeberorganisationen, dass die »Insider« jede weitere Neuprüfung dieses Status blockieren. Die Repräsentativität der neuen Organisationen kann nur im Repräsentativitätsausschuss des Sozialwirtschaftlichen Rates erfolgen, der aber wiederum von den Mitgliedern der »Insider«-Organisationen besetzt ist. Mit der Zustimmung zum Eintritt eines neuen »Players« würden die »Insider« praktisch für die Verringerung ihres eigenen Einflusses am Verhandlungstisch stimmen.

Außerdem beklagen Gewerkschaftsvertreter_innen ständig, dass sich die wirklich mächtigen wirtschaftlichen Akteure auf der Arbeitgeberseite durch erprobte Instrumente der Lobbyarbeit seit langem dem institutionellen sozialen Dialog entziehen. Hier spielen die Vereinigungen ausländischer Investoren eine wichtige Rolle, z. B. der Rat der ausländischen Investoren, AmCham usw.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Um als repräsentative Tarifpartei anerkannt zu werden, müssen Gewerkschaften auf Betriebsebene 15 Prozent und auf Branchenebene 10 Prozent der Arbeitnehmer_innen organisieren. Grundsätzlich ist nicht einmal die operative Arbeit des Gremiums haushaltstechnisch gesichert. Das Sekretariat des Sozialwirtschaftlichen Rates ist nicht in der Lage, aus eigenen Ressourcen die analytische oder publizistische Arbeit zu betreiben, geschweige denn das Netz der lokalen Sozialwirtschaftlichen Räte landesweit auszubauen. Die häufigen Neuwahlen in den vergangenen zehn Jahren sind ein weiterer störender Faktor, der sich auf die Kontinuität der ständigen Arbeitsgruppen des Sozialwirtschaftlichen Rates negativ auswirkt. Deshalb überrascht es nicht, dass die Bedeutung des Gremiums in der medialen Wahrnehmung auf seine beratende und informative Rolle bei der Festlegung des Mindestlohns beschränkt bleibt. Da es in der Regel in diesem Prozess zu keiner Einigung zwischen den Sozialpartnern kommt, wird die Entscheidung in der Regel unilateral von der Regierung auf Basis eigener sachkundiger Einschätzungen aktueller Wirtschaftstrends getroffen. Trotz des tatsächlich niedrigen Einflusses auf wirtschaftspolitische Entscheidungen bleibt die Teilnahme im Gremium hoch auf der Prioritätenliste der serbischen Gewerkschaften. Hier geht es auf informeller Ebene um die Frage des Ansehens und die Möglichkeit, als rechtlich legitimierte Arbeitnehmervertreter an staatlichen und internationalen Projekten teilzunehmen. Die Funktionär_innen von UGS Nezavisnost und SSSS werden automatisch in eine Vielzahl von Entscheidungsstrukturen der dreiseitig verwalteten Gremien (Sozialwirtschaftlicher Rat, Arbeitsamt, gesetzlicher Renten- und Gesundheitsfonds) einbezogen, sodass hinter den gewerkschaftlichen Streitigkeiten auch ein finanzielles Motiv nicht zu vergessen ist. Viele Beobachter sehen aber gerade in dieser

starken institutionellen Einbindung der Gewerkschaften in die Verhandlungsprozesse des sozialen Dialogs den wahren Grund für den Verlust ihres öffentlichen Ansehens.

Die höchsten Gewerkschaftsfunktionäre werden nun als Teil der politischen Klasse gesehen, der sich damit nicht besonders stark von den politischen Parteien unterscheidet. Die Tarifstrukturen und Kollektivverhandlungen sind in Serbien durch das gültige Arbeitsgesetz und indirekt durch eine Reihe von Konventionen und Empfehlungen internationaler Organisationen wie der ILO reguliert. Dennoch schaffen diese Dokumente seit Jahren keine günstigen Rahmenbedingungen für die Stabilisierung der Tariflandschaft. Es fehlt an gangbaren Prozeduren, Mechanismen, Rechten und Verpflichtungen der Tarifparteien im Verhandlungsprozess. Die fehlende Regulierung dürfte auch von geringem Interesse des Gesetzgebers für ein stabiles Tarifsystem zeugen. Grundsätzlich dominieren in Serbien Firmentarifverträge. In diesem Zusammenhang stellt sich das Fehlen der entsprechenden Verhandlungsstrukturen als eines der größten Probleme dar. Laut aktuellem Arbeitsgesetz muss ein Arbeitgeberverband 10 Prozent aller Arbeitgeber in einer Branche organisieren, um als repräsentativer Verhandlungspartner anerkannt zu werden. Die Mitgliedsunternehmen der Union der Arbeitgeber Serbiens (UPS) jedoch beschäftigen nur eine kleine Anzahl der Arbeitnehmer_innen und können so nicht als relevante Verhandlungspartner auftreten. Die Gewerkschaften in vielen Branchen (Metallindustrie, Bankensektor oder Einzelhandel) beklagen seit Jahren, dass die großen Unternehmen mit vielen Beschäftigten eben nicht Mitglieder der serbischen Arbeitgeberunion sind. Infolgedessen sprechen die Sozialpartner mehr übereinander als miteinander. Das alles hat zur Folge, dass derzeit insgesamt nur zehn Branchentarifverträge in Kraft sind, davon nur einziger in der Privatwirtschaft (Straßenbau). Die anderen Branchentarifverträge wurden im öffentlichen Sektor abgeschlossen, wo der Staat als Verhandlungspartner auftritt (Kulturbereich, Gesundheitswesen, Polizei, Bildungswesen, öffentliche Verwaltung, Kommunale Betriebe usw.)

Nach dem Amtsantritt der Regierung 2012 und den Änderungen des Arbeitsgesetzes aus 2014 hat sich das tarifpolitische Klima nach Ansicht führender Gewerkschafter eher noch verschlechtert. Branchentarifverträge sind sehr selten und werden durch die Lockerung der automatischen Allgemeinverbindlichkeitsregel praktisch unmöglich gemacht. Zwar können auch weiterhin Tarifvereinbarungen in Serbien durch den Entscheid des zuständigen Arbeitsministers für allgemeinverbindlich erklärt werden und damit auch für Nichtmitglieder der Arbeitgeber- bzw. Gewerkschaftsverbände Gültigkeit erlangen. Das Arbeitsgesetz von 2014 schreibt nun aber vor, dass hierzu in Mitgliedsunternehmen eines »repräsentativen Arbeitgeberverbands« mindestens 50 Prozent aller Arbeitnehmer_innen einer Branche beschäftigt sein müssen. Zuvor hatte diese Quote bei 30 Prozent der Arbeitnehmer_innen einer Branche gelegen. Im Endeffekt liegt die Anzahl der Beschäftigten, die in Serbien in den Geltungsbereich von Tarifverträgen fallen, bei nur etwa 30 Prozent. Für 2020 wurde die Bildung der dreigliedrigen Arbeitsgruppen für die Arbeit an dem neuen Arbeitsgesetz geplant. Die Aktivitäten der Arbeitsgruppen wurden aber wegen der Pandemie Krise verschoben.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Die Einflussnahme der Gewerkschaften auf die im Parlament vertretenen Parteien ist gering. Die Kontakte sind sporadisch, werden aber in der Regel im Wahlkampf intensiviert. Politische Unterstützung wird nicht selten im Tausch gegen einen Listenplatz oder ein Regierungsamt gegeben. Sehr gute Beziehungen zu den Oppositionsparteien pflegt lediglich die Gewerkschaft USS SLOGA, welche im Laufe des Jahres 2014 im Rahmen der parlamentarischen Arbeit mit der Demokratischen Partei (DS) zusammengearbeitet hatte. Auf der einen Seite handelte es sich um eine »Zweckehe«, die es der Demokratischen Partei (DS) ermöglichte, ihren beschädigten sozialdemokratischen Ruf in der öffentlichen Meinung zu stärken, auf der anderen Seite ermöglichte diese Koalition der USS SLOGA mit einem eigenen Abgeordneten im Parlament vertreten zu werden.

Obwohl den Gewerkschaften klar ist, dass ein einzelner Abgeordneter nicht viel erreichen kann, geht es ihnen hier vor allem um Prestige und mediale Präsenz. Im Gegensatz dazu entschied sich UGS Nezavisnost für die Unterzeichnung eines sozialen Pakts zur Einhaltung minimaler sozialer Standards mit den Regierungsparteien. Dies war der Versuch, die Sozial- und Wirtschaftspolitik dieser Parteien mehr auf ihre Linie zu bringen. Beide politischen Arrangements erwiesen sich nach den Wahlen als eine große Enttäuschung für die Gewerkschaften, die seitdem keine weiteren parteipolitischen Abenteuer mehr eingegangen sind. Im Vorfeld zu den Parlamentswahlen 2012 war auch im SSSS noch sehr intensiv über ein stärkeres politisches Engagement diskutiert worden. Selbst der Vorsitzende Ljubisav Orbović begründete den seiner Meinung nach »unumgänglichen« Entschluss, sich in den Wahlkampf einzumischen, mit der Machtlosigkeit der Gewerkschaften, denen es trotz ihres enormen Einsatzes nicht gelungen sei, spürbaren Einfluss auf die Entscheidungsprozesse im Land zu nehmen. Selbst die Gründung einer eigenen gewerkschaftsnahen Partei schloss er deshalb nicht aus. Nach langen Beratungen mit allen politischen Parteien lehnten die Branchengewerkschaften einen solchen Schritt schließlich ab. Dies führte dazu, dass einige ranghohe Funktionäre die Gewerkschaft verließen und ihre Karrieren als Abgeordnete in den Parteien fortsetzten.

Eine traditionelle Verbundenheit zwischen Gewerkschaften und sozialdemokratischen Parteien, wie man sie aus manchen westeuropäischen Industrieländern kennt, gibt es in Serbien nicht. In der politischen Kultur Serbiens betreiben auch Parteien, die Mitglieder der *Sozialistischen Internationale* sind oder deren Mitgliedschaft anstreben, keinesfalls eine erkennbare sozialdemokratische Politik. Den Gewerkschaften mangelt es somit an Partnern mit aussagekräftigen sozialökonomischen Parteiprogrammen, die sie vorbehaltlos unterstützen könnten. Am ehesten käme dafür wohl die Demokratische Partei (DS) infrage. Hinsichtlich ihrer sozialen Basis sowie politischen Orientierung ist die DS jedoch eher mit liberalen Volksparteien als mit der traditionellen europäischen Linken vergleichbar. Der Rest der Linken in Serbien besteht aus Kleinparteien, die nur durch Koalitionen mit stärkeren Parteien am Leben erhalten werden können. Hinzu kommt die von ihrer nicht allzu weit zurück liegenden Vergangenheit gebeutelte Sozialistische Partei SPS.

Die aktuelle politische Konstellation erlaubt es den serbischen Gewerkschaften nicht, wie politische Akteure zu agieren, die über verwandte Parteien ihre Interessen im politischen Dialog durchzusetzen versuchen, sondern es sind umgekehrt die Parteien, die Verbündete suchen, um ihre »soziale Sensibilität« zu zeigen. Deshalb geht jede Gewerkschaft mit der offenen Unterstützung für eine der Parteien im aktuellen politischen Spektrum ein hohes Risiko ein. Jede falsche politische Koalition seitens der Gewerkschaften dürfte zu ihrem weiteren Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit führen und zugleich die alten Konfliktlinien innerhalb der internen Strukturen verstärken. Deshalb verhalten sich die Gewerkschaften auch im Zuge der aktuellen Proteste sehr zurückhaltend. Die einzige Gewerkschaftsorganisation, die eine offene und direkte Unterstützung der Opposition im Zuge der Proteste 2018 leistet, ist USS SLOGA mit ihrem agilen Vorsitzenden Zeljko Veselinović. UGS Nezavisnost forderte von der Opposition ein stärkeres soziales Profil bei der Formulierung ihrer Forderungen. Aus diesen Gründen fällt es schwer zu prognostizieren, wie sich die Gewerkschaften zu den bevorstehenden Wahlen im Jahr 2022 positionieren werden.

Die europäische Gewerkschaftstheorie sieht Impulse für die Revitalisierung von Gewerkschaften in den Frauen- oder Jugendsektionen. In der Tat gibt es auch in Serbien viele Themenkomplexe auf der Tagesordnung, die von den gewerkschaftlichen Nachwuchskräften oder Frauensektionen erfolgreich aufgegriffen werden könnten. Dazu zählen die hohe Jugendarbeitslosigkeit, die dramatische Abwanderung qualifizierter junger Menschen ins Ausland und die um sich greifenden Formen der prekären Arbeit, Gender Pay Gap und vieles mehr. Leider verfügt derzeit nur der größte Gewerkschaftsdachverband SSSS über eine funktionierende Jugend- und Frauensektion. Dennoch wird den jungen und weiblichen Gewerkschaftsaktivisten auch dort faktisch nicht viel Spielraum eingeräumt. Sie werden kaum in die Entscheidungsgremien aufgenommen, und es stehen ihnen nur geringe finanzielle Mittel zur Verfügung. Eine besorgniserregende Altersstruktur der Gewerkschaftsbewegung bleibt die unausweichliche und zukunftsgefährdende Folge einer solchen Gewerkschaftskultur.

Bojan Ladjevac, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Belgrad

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Internationale
Politikanalyse | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:
Dr. Marc Meinardus
Gewerkschaftsprogramme Europa und Nordamerika
marc.meinardus@fes.de
www.fes.de/internationale-politikanalyse

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.