

KOSOVO

Gewerkschaftsmonitor

Mai 2024

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die Republik Kosovo ist das jüngste Land Europas, ein seit 2008 unabhängiger Staat, dessen Integrität und Souveränität gleichwohl noch immer nicht von allen Ländern anerkannt wird. Darunter befinden sich auch fünf Mitgliedsstaaten der EU. Das Nachbarland Serbien erhebt weiterhin aggressiv Gebietsansprüche, auch mit paramilitärischen Mitteln. Der Kosovo ist von den meisten internationalen Organisationen ausgeschlossen, so ist er weder Mitglied des Europarats noch der NATO. Als der einzige von sechs Westbalkanstaaten hat der Kosovo noch immer keinen Status als EU-Beitrittskandidat. Seit dem 1. Januar 2024, nach jahrelanger Verzögerung, können Bürger_innen des Kosovos innerhalb des Schengenraums endlich visafrei reisen.

Der Kosovo ist auch mit Blick auf den Altersdurchschnitt der Bevölkerung das jüngste Land Europas. Das wird sich in den nächsten Jahren verändern, weil es gerade die junge Bevölkerung ist, die mangels ausreichender Perspektiven in Wirtschaft, Bildung und sozialer Sicherheit das Land in großem Ausmaß verlässt. Dieser *Brain Drain* wird die Zukunft des Landes in allen politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Bereichen mindestens so sehr bestimmen wie ein möglicher, sich in weiter Ferne befindender Beitritt in die EU.

Ungeachtet der zahlreichen wirtschaftlichen, sozialen und innenpolitischen Probleme bestimmen sicherheits- und außenpolitische Fragen, vor allem in Bezug auf die fragile Nachbarschaft mit Serbien, die tagespolitische Agenda.

Die sozialdemokratisch orientierte Partei *Lëvizja Vetëvendosje!* hat die Wahlen im Februar 2025 erneut gewonnen. Dieses Mal mit einer inhaltlich vagen Kampagne, die die drängenden sozialen Probleme des Landes nicht anspricht. Stattdessen setzte sie auf einen polarisierenden Diskurs, der die Gesellschaft weiter spaltete. Die tiefe Polarisierung ist seit den Wah-

len besonders deutlich geworden: Keine der anderen Parteien ist bislang bereit, gemeinsam mit Vetëvendosje! eine neue Regierung zu bilden.

In den vergangenen vier Jahren hatte die derzeitige Übergangsregierung unter Albin Kurti Anstrengungen unternommen, die politische und institutionelle Stabilität im Kosovo zu verbessern und die Bemühungen um die Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Bekämpfung der Korruption und die Intensivierung der Gesetzgebungstätigkeit zu forcieren. Ebenso standen Reformen auf der Tagesordnung, um die Effizienz und Integrität der Justiz zu verbessern. Dennoch ist die Regierungsarbeit seit 2021 alles in allem nicht von rechtsstaatlichen, gemeinwohlorientierten oder sozioökonomischen Verbesserungen des Landes geprägt, sondern von sicherheitspolitischen Fragen dominiert worden. Ausschlaggebend dafür war zum einen das hausgemachte Defizit der nicht ausreichenden Adressierung inner- und sozialstaatlicher Aufgaben durch die neu gewählte Regierung. Zum anderen, in einer Wechselwirkung dazu, hat der stetige Druck durch den Nachbarn Serbien, der 1998/99 einen Krieg gegen den Kosovo geführt hat und die Unabhängigkeit und territoriale Integrität bis heute offen und aggressiv ablehnt, dazu geführt, dass die Sicherheitsagenda alle anderen drängenden innenpolitischen Fragen überschattet hat.

Dabei ist auch die Rolle der internationalen Gemeinschaft zu berücksichtigen. Vor dem Hintergrund der Abhängigkeit Kosovos von externen Geldgebern und Interessen, welche in der Vergangenheit von der Prioritätensetzung »Stabilität geht vor Demokratisierung« bestimmt waren, hatten innenpolitische Themen wie die Wirtschafts- und Sozialpolitik und die Schaffung einer gerechteren Verteilung des (niedrigen) Wohlstands in den letzten zwanzig Jahren im Kosovo nie die höchste Priorität. Leider ist dies auch während der aktuellen, sozialdemokratisch geführten Regierung weiterhin der Fall.

Diese Lage hat sich 2025 dramatisch verschärft, insbesondere mit der Auflösung von USAID. Die US-Behörde, die seit 1999 einer der wichtigsten ausländischen Geldgeber im Kosovo

war, hat einen bedeutenden Einfluss auf die Demokratisierung, die Menschenrechte, die Gleichstellung der Geschlechter und andere Bereiche gehabt. Ihre Schließung hat bereits erhebliche Auswirkungen, insbesondere für zivilgesellschaftliche Organisationen, die stark von USAID-Mitteln abhängig waren. Auch öffentliche Einrichtungen, von denen viele wichtige Empfänger von USAID-Hilfe waren, sind stark betroffen.

Die politische Situation im Kosovo hat sich seit Herbst 2022 fast kontinuierlich zugespitzt. Zunächst anhand der Frage der wechselseitigen Anerkennung der Autokennzeichen in Serbien und Kosovo, die u. a. zum Rückzug der Vertreter_innen der kosovo-serbischen Minderheit aus den kosovarischen Institutionen geführt hat. Nach dem Rücktritt der Bürgermeister in vier nördlichen Gemeinden fanden im April 2023 kommunale Neuwahlen im Norden Kosovos statt. Die Kosovo-Serben entschieden sich auf Geheiß Belgrads für einen Boykott dieser Wahlen, die Wahlbeteiligung lag bei nur 4 Prozent. Die Situation eskalierte im Mai 2023, als die *Srpska Lista*, die größte kosovo-serbische Partei, die von Aleksandar Vučić gesteuert wird, gewaltsame Proteste organisierte, um die (wenn auch nur von 4 %) neu gewählten Bürgermeister_innen daran zu hindern, ihr Amt anzutreten. Bei diesen Protesten wurden mehr als 25 KFOR-Soldaten zum Teil schwer verletzt, ein Dutzend Journalist_innen wurde attackiert, in mehreren Fällen wurden Medien- und Polizeifahrzeuge zerstört und in Brand gesetzt. Die Situation im Kosovo eskalierte am 24. September 2023 dramatisch, als eine Gruppe von etwa 30 schwer bewaffneten Personen von Serbien aus in den Norden Kosovos eindrang und einen Hinterhalt in der Gemeinde Zvečan legte. Kosovarische Polizisten wurden bei ihrer Ankunft beschossen, ein Polizeibeamter starb, drei wurden teilweise schwer verletzt. Bei einer Polizeiaktion im Dorf Banjaska kamen vier der Attentäter ums Leben. Die serbische Regierung weigert sich bis heute, weitere Attentäter, die sich in Serbien befinden, festzunehmen und auszuliefern.

Bereits kurz nach der paramilitärischen Aktion in Zvečan und Banjaska wurde der Fokus der EU und der internationalen Gemeinschaft dennoch wieder fast ausschließlich auf die kosovarische Seite und die ausstehende Gründung eines Verbunds kosovo-serbischer Gemeinden im Nordkosovo gerichtet. Der von der EU moderierte »Dialog« ist seitdem in einer Art Stillstand und Kosovo (nicht etwa Serbien) steht unter ökonomischen Sanktionen der EU. Diese Entwicklungen im EU-moderierten sog. »Kosovo-Serbien-Dialog« haben erheblich dazu beigetragen, dass die zahlreichen innerstaatlichen Aufgaben, die für die Bevölkerung des Kosovos und zugleich für die Aussichten des Landes im EU-Beitrittsprozess entscheidend sind, in den vergangenen Jahren viel zu sehr vernachlässigt worden sind.

Die EU hat eine Reihe restriktiver Maßnahmen gegen den Kosovo verhängt, als Reaktion auf dessen Umgang mit den Spannungen im Norden und die ihrer Ansicht nach mangelnden Fortschritte bei der Umsetzung der Abkommen von Brüssel und Ohrid. Zu diesen Maßnahmen gehören die Aussetzung hochrangiger Besuche, Verzögerungen bei der Genehmigung und Auszahlung von Finanzhilfen im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) sowie das Einfrieren bestimmter

bilateraler Programme. Infolgedessen sieht sich Kosovo mit erheblichen Hindernissen bei der Fortsetzung der institutionellen Reformen und beim Zugang zu wichtigen EU-Mitteln für Entwicklungs- und Integrationsprojekte konfrontiert. Diese Strafmaßnahmen, die als Druckmittel zur Einhaltung der Dialogverpflichtungen gedacht waren, haben die Fortschritte Kosovos in den Bereichen Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und sozioökonomische Reformen unverhältnismäßig stark beeinträchtigt und damit genau die Ziele untergraben, die die EU mit ihrer Erweiterungspolitik fördern will.

Die Auswanderung einer sehr hohen Zahl von vor allem gut ausgebildeten jungen Menschen führt aktuell und perspektivisch (etwa mit Blick auf das Gesundheits- und Rentensystem) nicht nur zu grundlegenden sozioökonomischen Problemen für den Kosovo, sondern auch hinsichtlich des demokratischen Systems und der politischen Beteiligung. Denn zu den Gründen der Auswanderung gehört auch die Unzufriedenheit mit dem politischen und rechtsstaatlichen System. Der auswandernde Teil der Bevölkerung ist oft genau der Teil, der für politische Veränderungen gebraucht würde.

Auch der Parlamentarismus weist weiterhin Defizite auf. Das im Februar 2025 neu gewählte Parlament ist extrem polarisiert und hat sich bis heute (20. Mai 2025) nicht einmal konstituiert, weil es in bislang über einem Dutzend Versuchen nicht gelungen ist, eine Parlamentspräsidentin zu wählen. Keine der Parteien zeigt Bereitschaft zu den notwendigen Kompromissen. Bleibt die Krise ungelöst, könnte das Land bald vor Neuwahlen stehen, was die politische Instabilität weiter verschärfen und dringend notwendige Reformen zusätzlich verzögern würde.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Im Jahr 2024 erhöhte sich das Wirtschaftswachstum im Kosovo auf geschätzte 4,2 bis 4,9 Prozent und verzeichnete damit eine deutliche Erholung gegenüber dem Wachstum von 3,2 Prozent im Vorjahr. Diese Verbesserung war in erster Linie auf den starken privaten Konsum zurückzuführen, der durch steigende Realeinkommen, niedrigere Arbeitslosigkeit und eine anhaltende Kreditausweitung gestützt wurde. Die Exportleistung blieb positiv, obwohl das Wachstum der Binnennachfrage und der Importe auch zu einer Ausweitung des Leistungsbilanzdefizits beitrug. Der Kosovo steht weiterhin vor enormen makroökonomischen Herausforderungen, die sich aus der geopolitischen Instabilität, insbesondere dem Krieg Russlands in der Ukraine, ergeben, der die globalen Lieferketten und Energiemärkte gestört hat. Obwohl die unmittelbaren Schocks des Krieges etwas abgeklungen sind, wirken sich dessen anhaltende Folgen, insbesondere auf die Lebensmittel- und Kraftstoffpreise, aufgrund der starken Abhängigkeit des Kosovo von importierten Gütern und Dienstleistungen weiterhin auf die Wirtschaft des Landes aus. Der Inflationsdruck, der 2022 mit einer durchschnittlichen Rate von 11,6 Prozent seinen Höhepunkt erreichte, hat sich 2024 deutlich abgeschwächt. Diese Verlangsamung war vor allem auf die Normalisierung der globalen Rohstoffpreise, insbesondere für Lebensmittel und Transport, zurückzuführen. Dennoch wirken sich die Auswirkungen der vergangenen Inflation weiterhin auf die Haushalte und die allgemeinen Le-

benshaltungskosten aus, auch wenn sich die Preise allmählich stabilisieren.

Der harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) stieg im März 2025 im Vergleich zum März 2024 um durchschnittlich 2,9 Prozent. Dies ist hauptsächlich auf den Anstieg der Verbraucherpreise in diesem Zeitraum zurückzuführen, z. B. bei Kaffee, Tee und Kakao (17,1 %), Gemüse (8,7 %), Fleisch (8,3 %), sonstigen Dienstleistungen im Zusammenhang mit persönlichen Verkehrsmitteln (7,6 %), Milch, mit einem Gesamtbeitrag von 3,5 Prozentpunkten zum HVPI.

Obwohl die Preise für feste Brennstoffe (-6,7 %) und Kraftstoffe und Schmierstoffe für den Personenverkehr (-5,0 %) zurückgingen, reicht die Entlastung bei den Energiekosten insgesamt nicht aus, um den allgemeinen Aufwärtstrend bei den Konsumgütern auszugleichen. Dieser Inflationsdruck hat die Kaufkraft der Haushalte effektiv verringert und den realen Wert des Mindestlohns gemindert, was eine politische Debatte über die Notwendigkeit einer Anhebung des Mindestlohns ausgelöst hat, um gefährdete Gruppen zu schützen und einen grundlegenden Lebensstandard zu gewährleisten.

Die Preiskrise und die erheblichen wirtschaftlichen Herausforderungen wurden seit Ende des Jahres 2021 mit kurz- und langfristigen wirtschaftlichen Maßnahmen bekämpft. Zu den von der Regierung in den Jahren 2021 bis 2024 ergriffenen Maßnahmen gehörten unter anderem: kurzfristige Finanzierung des Energiesektors; Überprüfung von Tarif- und Effizienzmaßnahmen (gleichzeitige Unterstützung des ökologischen Fußabdrucks mithilfe internationaler Geber); erhöhte Subventionen im Agrarsektor durch Zuschüsse und Beihilfen; vorübergehende Erhöhung der Rentenleistungen und Sozialtransfers; einmaliger Transfer für Arbeitnehmer_innen, Rentner_innen, Studierende und Kinder; höhere Löhne im öffentlichen Sektor: Die Lohnerhöhungen variierten je nach Sektor, z. B. im öffentlichen Gesundheitswesen 36 bis 91 Prozent, im Bildungssektor 33 bis 40 Prozent.

Der rechtliche Rahmen für Arbeitnehmer_innen im Kosovo ist auf dem Papier nicht schlecht. Die Verfassung und viele Gesetze und Verordnungen wurden von erfahrenen ausländischen Berater_innen und Expert_innen beeinflusst, wenn nicht sogar vollständig verfasst. Das Problem liegt in der Umsetzung. Der Rechtsrahmen ist EU-konform, die Umsetzung leider nicht.

Der Privatsektor wird von informeller Arbeit beherrscht. Nach Angaben der Weltbank zahlen nur etwa 30 Prozent der Menschen im erwerbsfähigen Alter Steuern und Sozialversicherungsbeiträge – ein Indikator dafür, dass es keine ordnungsgemäßen Arbeitsverträge gibt. Die Arbeitsgesetzgebung ist eindeutig, aber es gibt weniger als 50 Inspektor_innen für rund 20 000 Unternehmen. Gewerkschaften oder Betriebsräte sind im Privatsektor weitgehend abwesend. Trotz der Anwesenheit Tausender ausländischer Berater_innen gibt es z. B. immer noch kein funktionierendes Gesundheitssystem. Das stark privatisierte Bildungssystem bringt jedes Jahr Tausende von Hochschulabsolvent_innen hervor, die es schwer haben, einen Arbeitsplatz zu finden. Die Berufsausbildung ist in schlechtem Zustand, was zu einem Mangel an Arbeitskräften

für nicht akademische Tätigkeiten führt. Sie werden verzweifelt gesucht oder aus dem Ausland angeworben.

Die Wirtschaftsentwicklung im Kosovo ist bei Weitem nicht ausreichend, um den materiellen Wohlstand der Bevölkerung zu garantieren. Die sozialen Sicherungssysteme sind nur rudimentär ausgeprägt. Perspektivlosigkeit und Armut sind nach wie vor weitverbreitet und erhöhen den Migrationsdruck der Bevölkerung. Der demografische Wandel und die massive Abwanderungsdynamik untergraben die langfristigen Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung des Kosovo. So verlassen insbesondere hochqualifizierte Menschen das Land, die sowohl für wirtschaftlichen als auch für gesellschaftlichen und politischen Fortschritt eine wichtige Rolle spielen könnten.

In diesen Zusammenhang gehört auch die andere Seite der Migration: Die im Kosovo wegen Abwanderung fehlenden Arbeitskräfte werden zunehmend von Arbeitsmigrant_innen, zum Beispiel aus Pakistan und Bangladesch, ersetzt. Der fehlende Rechtsrahmen, die selten vorhandene soziale Absicherung und die oft unwürdigen Arbeitsbedingungen dieser Arbeitsmigrant_innen werden bislang weder politisch noch gesellschaftlich verhandelt.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Nach Ende des Kriegs mit Serbien im Jahr 1999 haben die Gewerkschaften viel von ihrer Bedeutung verloren. Wirtschaftliche Veränderungen wie die enorme Privatisierungswelle führten dazu, dass die alten Strukturen nicht mehr aufrechterhalten werden konnten. Die Gewerkschaften sind im Kosovo heute fast ausschließlich im öffentlichen Sektor tätig. Dies hat in Verbindung mit einem hohen Maß an Klientelismus zu einer starken Orientierung der »Konföderation der unabhängigen Gewerkschaften des Kosovo« (BSPK) an Parteistrukturen geführt. Die Gewerkschaften des BSPK haben fast keine Mitglieder in der privaten Wirtschaft und so gibt es dort auch keine Tarifverhandlungen mit Gewerkschaften. Der Gewerkschaftsbund BSPK hat insgesamt 50 000 Mitglieder und zehn Mitgliedsgewerkschaften. Seit die Bildungs- und Wissenschaftsgewerkschaft (SBASHK) der BSPK beigetreten ist, hat sie mit ihren 17 000 Mitgliedern als größte Einzelgewerkschaft großen Einfluss im Dachverband. Sie steht der PDK-Partei (PDK, Demokratische Partei des Kosovo), die den Staat in den vergangenen Jahrzehnten im Wesentlichen kontrolliert hat, sehr nahe.

Insgesamt ist es den Gewerkschaften nicht gelungen, sich in einem neoliberalen Umfeld zu unabhängigen Interessenvertretern zu entwickeln. Tarifverträge gelten nur im öffentlichen Sektor, während sie im größten Teil des Privatsektors nicht einmal auf dem Papier existieren. Der gesetzliche Mindestlohn entwickelte sich von 130 € (bzw. 170 € für ältere Arbeitnehmer_innen) auf derzeit 350 €. Ein neues Gesetz über den Mindestlohn wurde im Sommer 2023 im Parlament verabschiedet; dies hat zu einer deutlichen Erhöhung der Löhne geführt und den Prozess für künftige Anpassungen vereinfacht. Die Gewerkschaften fordern einen höheren Mindestlohn, weil die Lebenshaltungskosten in vielen Bereichen auf EU-Niveau liegen. In dieser unsicheren Situation sind sehr viele Menschen

im Kosovo auf zwei ebenso unsichere Faktoren angewiesen, um auch in Zukunft einen gewissen Lebensstandard halten zu können: auf regelmäßige Zahlungen aus der Diaspora und auf enge familiäre und soziale Netzwerke.

Im Kosovo ist der von der EU geförderte dreigliedrige soziale Dialog zu häufig eine Fassade, hinter der sich für die Arbeitnehmer_innen nicht viel verbirgt, weil es mehr um Fototermine als um ernsthafte Verhandlungen geht. Die Gewerkschaftsseite ist zu oft unprofessionell und auch weitgehend von der Parteipolitik abhängig. Alles in allem gab es im Kosovo bislang leider nur wenig gewerkschaftliche Aktivitäten, die die Situation der Arbeitnehmer_innen tatsächlich verändert haben. Stattdessen übernehmen einige Nichtregierungsorganisationen traditionelle Gewerkschaftsarbeit, wie etwa den Rechtsschutz. Die Aussichten auf eine Verbesserung sind eng mit denen für das Land insgesamt verknüpft. Solange Korruption und Klientelismus nicht deutlich eingedämmt werden, bleiben die heutigen Gewerkschaften ein stabilisierender Faktor für den Status quo.

GEWERKSCHAFTEN IN KOSOVO – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Die Entwicklung der Gewerkschaften im Kosovo unterscheidet sich von der in seinen Nachbarländern. Ursprünglich waren die Arbeitnehmer_innen im Kosovo im jugoslawischen Gewerkschaftsbund organisiert. Diese gewerkschaftliche Einheit zerfiel jedoch in demselben Maße wie Jugoslawien selbst. In den 1980er-Jahren kam es zu immer blutigeren Konflikten zwischen Serbien und dem Kosovo, da sich die albanischsprachige Mehrheit (damals über 80 %) zunehmend unterdrückt fühlte.

Der derzeitige kosovarische Gewerkschaftsdachverband, die BSPK, wurde 1990 als Gegenorganisation zur serbischen Repression gegründet. Er verstand sich als Teil des Kampfes für die Unabhängigkeit des Kosovo. Damals war die BSPK mit der Demokratischen Liga des Kosovo (LDK) und ihrem charismatischen Anführer Ibrahim Rugova verbündet. Der erste Vorsitzende des BSPK, Hajrullah Gorani, vertrat zusammen mit Rugova das Konzept des friedlichen Widerstands und der Entwicklung einer (albanischen) Parallelgesellschaft mit eigenen politischen und sozialen Strukturen. An der Verwirklichung dieses Konzepts war auch die BSPK beteiligt. Aufgrund dieser Aktivitäten war die BSPK auch Opfer serbischer Repressionen.

Zu Beginn hatte die BSPK 127 800 Mitglieder, die in achtzehn unabhängigen Gewerkschaften oder Verbänden aus verschiedenen Branchen organisiert waren. Die BSPK diente als gemeinsame Plattform für die Gewerkschaften, um für die Rechte der Arbeitnehmer_innen zu kämpfen und ihre Interessen zu vertreten. Die BSPK unterstützte auch entlassene Arbeitnehmer_innen – die Anfang der 1990er-Jahre vom Staatsapparat willkürlich entlassen wurden –, indem sie ihnen bei der Suche nach neuen Arbeitsplätzen half und deren Familien sowie denjenigen, die sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befanden, finanzielle Unterstützung zukommen ließ. Gleichzeitig wurden

engere Kontakte zu internationalen Gewerkschaftsorganisationen wie dem IGB und dem EGB geknüpft.

Obwohl sich die Gewerkschaften im Kosovo seit den 1990er-Jahren etabliert haben, haben sie sich noch nicht als Zentrum für den Schutz der Arbeitnehmer_innenrechte oder als Partner im Sozialdialog hervorgetan oder gar etabliert. Am grundlegenden Reformbedarf besteht kein Zweifel.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Im Kosovo gibt es mit der BSPK nur einen relevanten Gewerkschaftsdachverband. Er hat keinen Beobachterstatus im EGB, ist aber Mitglied des IGB.

RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR GEWERKSCHAFTEN

Im öffentlichen Sektor spielen die Gewerkschaften eine Rolle, in dem Sektor also, in dem die Situation der Beschäftigten im Vergleich zum privaten Sektor relativ gut ist. Hier spielt die starke (partei-)politische Zugehörigkeit und Anbindung eine große Rolle. In der Privatwirtschaft hingegen sind die Arbeitnehmer_innen in der Regel nicht organisiert, die Gewerkschaften befinden sich hier in einem sehr frühen Entwicklungsstadium mit sehr wenig Einfluss. Im größten Wachstumssektor, dem Baugewerbe, ereignen sich fast täglich Unfälle, oft mit tödlichen Folgen. Diese werden jedoch nicht von den Gewerkschaften aufgegriffen. Stattdessen sind es zivilgesellschaftliche Organisationen, die versuchen, die Aufmerksamkeit der Gesellschaft auf dieses Problem zu lenken.

Ausländische Unternehmen investieren im Kosovo vor allem wegen der niedrigen Löhne und des relativ gewerkschaftsfreien Umfelds. Eine besondere Sorgfaltsfunktion gegenüber ihren Arbeitnehmer_innen nehmen sie in der Regel (Ausnahmen bestätigen wie immer die Regel) nicht wahr. 99 Prozent der lokalen Wirtschaft bestehen aus Klein- und Kleinstunternehmen, von denen viele familiengeführt sind. Hier ist es schwierig bis unmöglich, sich gewerkschaftlich zu organisieren, da die geltenden Rechtsvorschriften vorschreiben, dass ein Unternehmen mindestens fünf Beschäftigte haben muss, um eine Gewerkschaft oder ein anderes Vertretungsorgan gründen zu können.

Ungeachtet dessen ist der rechtliche Rahmen für Arbeitsbedingungen und für die Gewerkschaften im Kosovo eigentlich recht gut. Es gibt nur wenige Beschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und der Streikrechte, aber die Gewerkschaften nutzen im Allgemeinen die Möglichkeiten, die der rechtliche Rahmen bietet, nicht ausreichend aus. Der soziale Dialog auf nationaler Ebene beschränkt sich zu oft auf Bilder und öffentliche Aufmerksamkeit; über Gewerkschaftsaktivitäten auf lokaler Ebene oder im privaten Sektor ist wenig bekannt. Obwohl die ILO im Kosovo aktiv ist, ist das Land kein Mitglied (die ILO arbeitet im Kosovo als Teil des Kosovo-Teams der Vereinten Nationen (UNKT)).

Die Gewerkschaften handeln auf nationaler Ebene Tarifverträge aus, wirksam sind sie in der Regel aber nur im öffentlichen

Tabelle 1

Die wichtigsten Gewerkschaftsbünde im Kosovo

Dachverband	Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Bashkimi I Sindikatave të Pavarura të Kosovës, BSPK (Konföderation der unabhängigen Gewerkschaften von Kosovo)	Atdhe Hykolli	Ungefähr 50 000	IGB
Sindikata e Bashkuar e Arsimit, Shkencës dhe Kulturës, SBASHK (Gewerkschaft Erziehung, Wissenschaft und Kultur)	Rrahman Jashari	Ungefähr 17 000	EI, EGBW
Federata e Sindikatave të Shendetesise se Kosoves, FSSHK (Föderation der Gesundheitsgewerkschaften)	Tevide Imeri	Ungefähr 10 000	EGÖD
Sindikata e Policise se Kosoves, SPPK (Polizeigewerkschaft)	Imer Zeqiri	Ungefähr 5 000	EUROCOP, CESP

Sektor. In der Privatwirtschaft gibt es fast keine Gewerkschaften, die staatliche Aufsichtsbehörde ist die einzige Stelle, die für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zuständig ist. Derzeit stehen weniger als 50 Inspektor_innen für die Überwachung von rund 20 000 Unternehmen zur Verfügung, was eine Farce ist, vor allem angesichts der weitverbreiteten Korruption. Trotz der regelmäßigen Ankündigung der Regierung, die Zahl der Arbeitsinspektor_innen zu erhöhen, hat dieser Prozess noch nicht einmal begonnen.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Die meisten Gewerkschaften sind finanziell nicht in der Lage, neue Mitglieder durch traditionelle gewerkschaftliche Dienstleistungen und Schutzmaßnahmen zu unterstützen oder auch nur anzuwerben. Es fehlt an Ressourcen und Fachwissen sowie an Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit.

Eine Ausnahme bildet die bereits erwähnte Bildungsgewerkschaft SBASHK. Während der kurzen Regierungszeit von Avdullah Hoti im Jahr 2020 setzte sie während der Pandemie Gehaltserhöhungen für Lehrer_innen im öffentlichen Dienst durch. Dies war jedoch weniger auf traditionelle Gewerkschaftsarbeit zurückzuführen als auf ihre Nähe zur PDK, welche die Regierung Hoti politisch unterstützt hat. Damit erklärt sich für viele sowohl die besondere Gehaltserhöhung für Lehrer_innen inmitten einer Gesundheits- und Wirtschaftskrise als auch der auffällige Unterschied zwischen den Gehältern im öffentlichen Dienst und dem Durchschnittslohn in der Privatwirtschaft.

Arbeitnehmer_innen, die in der Privatwirtschaft versuchen, sich gewerkschaftlich zu organisieren, sehen sich häufig Repressionen ausgesetzt. Auch im Rahmen des sozialen Dialogs sind die Arbeitnehmer_innen in der Privatwirtschaft de facto nicht vertreten. Die Sozialpartner sind mit jeweils fünf Mitglie-

dem vertreten, während die Regierung durch die Ministerien für Finanzen, Handel und Industrie, Bildung, Wissenschaft und Gesundheit vertreten ist. Der Gewerkschaftsbund BSPK hat bisher alle fünf Sitze in der Wirtschafts- und Sozialkommission erhalten, mit stillschweigender Zustimmung der früheren Regierungen. Dies hat zur Folge, dass die betreffenden Gewerkschaften des öffentlichen Sektors vom dreigliedrigen sozialen Dialog ausgeschlossen sind, obwohl ihre Sozialpartner auf Ministerebene vertreten sind. Darüber gibt es seit dem Amtsantritt der Regierung von Albin Kurti einen politischen Streit, da Kurti nicht allein mit dem BSPK verhandeln will.

Im Frühjahr 2023 kam es zu einer Wiederbelebung der Gewerkschaftsbewegung im Kosovo. Hunderte von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, die von der BSPK organisiert wurden, protestierten am 8. April und forderten Lohnerhöhungen und Hilfe bei der Bewältigung der Wirtschaftskrise des Landes. Im Anschluss an die Proteste richteten die Gewerkschaften eine Reihe von Forderungen an die Regierung. Wegen der Parteinähe der Gewerkschaften reagierte Premierminister Albin Kurti nicht, in der Folge kam es zu einem Generalstreik. Besondere Aufmerksamkeit erregte erneut der Bildungssektor, in dem der Unterricht einen Monat lang bestreikt wurde. Die Unwilligkeit der Kurti-Regierung, auf die Forderungen der BSPK einzugehen, wurde als Versuch gewertet, die Gewerkschaftsfreiheit zu behindern. Zugleich wurde im Laufe des fünfwöchigen Streiks aber auch eine breite öffentliche Debatte darüber geführt, ob die Entschlossenheit und mangelnde Kompromissbereitschaft der Gewerkschaften im Interesse der Arbeitnehmer_innen erfolgt sei – oder doch mehr parteipolitisch motiviert gewesen sei. Auch das trägt nicht zu einem Vertrauensgewinn für die Gewerkschaften bei.

Die Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und der Regierung sind im Kosovo nach wie vor komplex und eher von anhaltenden Forderungen und institutionellen Defiziten als

von einem strukturierten Dialog geprägt. Die Verabschiedung des neuen Mindestlohngesetzes im Jahr 2023 wurde zwar als Teilerfolg gewertet, doch kritisierten die Gewerkschaften, insbesondere die BSPK, die Erhöhung angesichts der steigenden Inflation und des sinkenden Reallohnwerts als unzureichend. Gleichzeitig sind Fortschritte bei wichtigen Arbeitsfragen wie der Umsetzung des Gesetzes über die Löhne im öffentlichen Dienst, dem Abschluss von Tarifverträgen und der Indexierung der Renten weiterhin ins Stocken geraten. Obwohl Kosovo über ein formelles dreigliedriges Gremium, den Wirtschafts- und Sozialrat, verfügt, war dieses in den vergangenen Jahren weitgehend inaktiv, wodurch der soziale Dialog vernachlässigt wurde und die Gewerkschaften keine wirksame institutionelle Plattform hatten, um Einfluss auf die Politik zu nehmen. Dies hat zu einer zunehmenden Frustration unter den Gewerkschaften geführt, die argumentieren, dass die Regierung dazu neige, einseitig, ohne angemessene Konsultation und ohne Transparenz zu handeln. Auch der rechtliche Schutz für Gewerkschaftsorganisationen und Arbeitsaufsichtsmechanismen ist nach wie vor schwach, insbesondere im privaten Sektor.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Die Gewerkschaften spielen in der Arbeits- und Sozialgesetzgebung eine untergeordnete Rolle, ihr Hauptanliegen sind Lohnkonflikte. Das politische Gewicht der Gewerkschaften hängt nicht so sehr von Einsatz, Kompetenz oder Interessenvertretung ab, sondern deutlich mehr von ihrer jeweiligen Parteiennähe. Die Mitgliederzahlen sind rückläufig, bleiben aber im öffentlichen Dienst stabil. Ihr Ansehen in der Bevölkerung ist äußerst gering.

Die Gewerkschaften haben bislang kaum Willen zur Erneuerung gezeigt, was unbedingt notwendig wäre, um als Gegengewicht und Schutzfaktor in einer extrem neoliberalen Wirtschaftsstruktur Wirkung entfalten zu können. Zu den größten Herausforderungen gehören Schwarzarbeit, soziale Sicherheit, die allgemeine und berufliche Bildung sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Keines dieser Themen scheint jedoch zu den Prioritäten der Gewerkschaften zu zählen. Die internationale Vernetzung des BSPK und seiner Gewerkschaften beschränkt sich auf die Teilnahme ihrer führenden Vertreter_innen an internationalen Konferenzen. Umgekehrt gibt es im Kosovo eine nur geringe Präsenz internationaler Gewerkschaften.

Egzon Osmanaj, Programmmanager, FES Kosovo

Peter Hurrelbrink, Büroleiter, FES Serbien, Montenegro & Nordmazedonien

KONTAKT

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

Verantwortlich:
Dr. Constantin Groll, Referent Serbien/Montenegro,
Ukraine, Moldau, Gewerkschaften
constantin.groll@fes.de

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.