

KROATIEN

Gewerkschaftsmonitor

März 2021

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die politische Entwicklung in Kroatien steht in der ersten Hälfte 2021 wie auch andernorts in Europa im Zeichen der Corona-Pandemie. Ministerpräsident Andrej Plenković, der der Regierungskoalition unter Führung der konservativen Kroatischen Demokratischen Gemeinschaft (HDZ) vorsteht, hat die Krise bis dato relativ erfolgreich gemeistert und genießt nach wie vor großes Vertrauen im eigenen Land wie auch auf europäischem Parkett. Nach aktuellen Umfragen liegt seine Partei stabil bei rund 33 % Wählerunterstützung. Bei den Maßnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie hat er Führungsstärke bewiesen und weiter an Statur gewonnen. Er ist und bleibt der Motor seiner Partei, als Parteiführer hat er den moderaten christdemokratischen Kurs gegen den rechts-nationalen Flügel abgesichert. Mitten in der Pandemie, am 5. Juli 2020, hat er bei vorgezogenen Parlamentswahlen 34,2 Prozent der Stimmen (66 von 151 Mandaten) für seine HDZ geholt und hat – ein Verdienst, das ihm auch Liberale hoch anrechnen – eine Koalition ohne rechtsnationalistische Kräfte wie die Partei des Sängers Škoro aufstellen können. Diese hatte mit 13,5 % der Stimmen ein beachtliches Wahlergebnis eingefahren (15 Mandate), z. T. weil sie HDZ-Wähler am rechten Rand abwerben konnte.

Dennoch gab es auch viel Kritik an der eiligen Auflösung des Parlaments am 18. Mai kurz nach den ersten Lockerungen, denn Haupttreiber dieser vorgezogenen Wahlen war der Wille der Regierungskoalition, das durch die erfolgreiche Pandemiebekämpfung gestiegene Vertrauen der Bevölkerung in Form von Stimmen an den Wahlurnen einzufahren. Diese Rechnung ist aufgegangen: hatten Meinungsumfragen durchweg noch ein Kopf-an-Kopf Rennen zwischen dem amtierenden Regierungschef Andrej Plenković und seinem sozialdemokratischen Herausforderer Davor Bernardić vorausgesagt, ging die Wahl am Ende für die kroatischen Sozialdemokraten (SDP) katastrophal aus. Mit nur 24,58 % der Stimmen

und 41 Mandaten hat sie zusammen mit ihren sechs Bündnisparteien (RESTART Koalition) ein denkbar schlechtes Wahlergebnis eingefahren.

Die Wahlbeteiligung lag dabei bei historisch niedrigen 46,8 %. Eine niedrige Wahlbeteiligung verschafft traditionell in Kroatien der konservativen HDZ Vorteile, weil diese im Gegensatz zu anderen Parteien ihre konservative, bodenständige Wählerschaft immer gut mobilisieren kann. Andrej Plenković stellt nun zum zweiten Mal den Premierminister des Landes und sein gemäßigter Kurs in Koalition mit den Minderheitenparteien hat sogar lange von Konservativen blockierte Themen wie Minderheitenrechte und die Aufarbeitung der kriegerischen Auseinandersetzungen beim Zerfall Jugoslawiens in die öffentliche Debatte gebracht.

Die Tatsache, dass der Regierungschef regelmäßig von der Sozialdemokratie herausgefordert wird, allen voran vom sozialdemokratischen Staatspräsidenten Zoran Milanović, hat ihm bislang nicht schaden können. Die SDP bleibt die zweitstärkste Partei und damit wichtigste Oppositionskraft im kroatischen Parlament, dem Sabor, aber weder der ehemalige Parteiführer und Spitzenkandidat Davor Bernardić, der nach den Wahlen zurücktrat, noch sein Nachfolger Peđa Grbin, ein junger Abgeordneter aus Istrien, können es mit Schwergewicht Plenković in Bezug auf Ausstrahlung, Führungsstärke und Kommunikation aufnehmen. Dabei steht die SDP in der stark von der katholischen Kirche und Kriegsveteranen geprägten kroatischen Gesellschaft für eine progressive Politik. Und obwohl große Teile der Bevölkerung sich weniger Vetternwirtschaft, die im Allgemeinen der HDZ anhaftet, und eine progressivere Sozialpolitik wünschen, hat die SDP aktuell kaum Chancen, diese durchzusetzen. Sowohl programmatische Defizite als auch ein etwas angestaubtes Image und innerparteiliche Zerwürfnisse stehen dem im Wege.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Nur wenige Jahre nachdem die kroatische Wirtschaft die desaströsen Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise weit-

gehend überwunden hatte und sich seit dem Jahr 2018 positive Entwicklungen auch auf dem Arbeitsmarkt zeigten – die Arbeitslosenrate fiel im Jahr 2019 auf sechs Prozent, dem geringsten Stand in den letzten zwei Jahrzehnten. Seit 2016 konnte die kroatische Wirtschaft wieder Zuwächse verzeichnen und es zeichnete sich in einzelnen Sektoren bereits ein Mangel an Arbeitskräften ab. Neben der begrenzten Schaffung neuer Jobs ist der Hauptgrund dafür in der nach wie vor hohen Abwanderung kroatischer Arbeitnehmer_innen nach Westeuropa zu sehen. Schätzungsweise haben seit dem EU-Beitritt Kroatiens im Jahr 2013 an die 300 000 Menschen – gut sechs Prozent der Bevölkerung – das Land verlassen. Zur Deckung der Defizite vor allem im Tourismus und Bausektor beschäftigt Kroatien zunehmend Arbeitsmigranten (oftmals saisonal) aus den Nachbarländern, vor allem aus Bosnien-Herzegowina und Serbien, aber auch aus Ländern wie der Ukraine.

Vor diesem Hintergrund hatte es erstmalig wieder Lohnerhöhungen gegeben: für die Beschäftigten sowohl im öffentlichen Sektor als auch in der Privatwirtschaft gab es in 2018/2019 im Schnitt rund fünf Prozent mehr Lohn. Höhere Lohnzuwächse von 10 bis 30 Prozent konnten die Branchengewerkschaften in Niedriglohnsegmenten wie dem Baugewerbe und der Tourismusbranche durchsetzen, wo sich die Arbeitskräfteknappheit bereits seit längerem bemerkbar macht. Dennoch rechnet die Europäische Kommission mittelfristig mit geringen Wachstumspotenzialen, allem voran wegen des langsamen Reformtempo – zu viel Bürokratie, eine hohe Steuerbelastung sowie ineffektive Korruptionsbekämpfung nennen auch deutsche Unternehmer in einer Umfrage durch die deutsch-kroatische Handelskammer als Minuspunkte für wirtschaftliches Engagement in Kroatien.

Dieses mittelmäßig positive Szenario haben im Jahr 2020 gleich drei Krisen erschüttert: im März der Beginn der Corona-Pandemie, gefolgt im gleichen Monat von dem ersten Erdbeben in der Nähe der Hauptstadt Zagreb, das ein Menschenleben forderte und rund 20.000 Gebäude beschädigte – zum Teil sind diese noch in 2021 unbewohnbar. Dann, Ende Dezember, folgte das zweite große Erdbeben in Petrinja (das selbst im 45 km entfernten Zagreb Schäden anrichtete), einer eher ländlichen Gegend, die schon in dem kroatisch-serbischen Krieg der 90er Jahre gelitten und notdürftig (und augenscheinlich in schlechter Qualität) wieder aufgebaut worden war. Zwar gab es Hilfslieferungen von allen Seiten und allein für den Wiederaufbau Zagrebs hat die EU rund 500 Millionen Euro aus dem EU-Solidaritätsfonds bereitgestellt, doch der Gesamtschaden wird auf gut ein Viertel des BIP geschätzt und muss aus eigener Kraft in den kommenden Jahren behoben werden.

Vor diesem Hintergrund hat die Regierung die Bekämpfung der Pandemie und die Abfederung ihrer negativen Folgen für Wirtschaft und Arbeitsplätze erstaunlich gut hinbekommen. Sie orientierte sich dabei an den Maßnahmen der anderen westeuropäischen Länder, allen voran Deutschlands, und sicherte die Lohnfortzahlung der Betriebe (ab einem Verlust von mehr als 20 %) mit einem Kurzarbeitergeld ab, wenn

auch auf niedrigerem Level als in Deutschland. Viele Beschäftigte erhielten zunächst lediglich Lohnersatz auf dem Niveau des Mindestlohns (im März 3.200 Kuna, rund 450 Euro, ab April aber 4.000 Kuna, 550 Euro), und danach zum Teil in Höhe von 60 %. In besonders betroffenen Branchen wie dem Tourismus beträgt die Lohnfortzahlung nach dem zweiten Lockdown Ende November 50 % des Lohns. Die im Tourismus stark vertretenen Saisonkräfte gingen aber leer aus und mussten sich entweder arbeitslos melden oder hatten keine Ansprüche, wenn sie Studierende oder Arbeitsmigranten sind, die für die Saison aus anderen Teilen des Landes oder aus Nachbarländern anreisen.

Die Stabilisierungsmaßnahmen für Unternehmen umfassten mehr als 60 Einzelmaßnahmen mit Steuererleichterungen, Krediten und Zuschüssen, die vor allem dem Erhalt der Liquidität dienten. Moratorien für Kredite wurden sowohl Unternehmen wie auch privaten Haushalten gewährt und besonders bedürftige Gruppen sowie armutsgefährdete Familien erhielten Sonderzuwendungen. In der Folge hat die kroatische Wirtschaft zwar gelitten – das Bruttoinlandsprodukt fiel im Pandemiejahr 2020 um 8,4 Prozent geringer aus und die öffentliche Verschuldung liegt um 13 Prozentpunkte höher, bei insgesamt 86,4 Prozent des BIP. Auch die Arbeitslosenzahlen sind innerhalb eines Jahres von 6,3 Prozent (drittes Quartal 2019) auf rund acht Prozent (im dritten Quartal 2020) gestiegen; existenzielle Folgen hat aber beides nicht. Das liegt vor allem daran, dass anders als in der Finanzkrise 2008, die Kroatien hart und nachhaltig getroffen hatte, zwei Faktoren größeren Schaden abwenden konnten: zum einen hat die Regierung im Frühsommer 2020 alles getan (epidemiologische Schutzkonzepte, max. Auslastungen von 45 % etc.) um nach dem ersten Lockdown die Tourismusbranche anzukurbeln, die jährlich rund 20 % zum BIP beiträgt. In der Folge konnte Kroatien einheimische wie auch ausländische Touristen anziehen und insgesamt ein gutes Ergebnis einfahren, wenn auch rund 40 unter dem Vorjahresniveau. Der zweite Lockdown wurde genau aus diesem Grund verspätet erst Ende November verhängt, und auch weniger umfassend als in Deutschland, Einzelhandel und Hotels blieben weiterhin geöffnet mit entsprechenden anti-Infektionsmaßnahmen. Der andere Faktor ist die Tatsache, dass Kroatien heute anders als in 2008 Mitglied der Europäischen Union ist und großzügige Mittel aus dem Wiederaufbauprogramm sowie dem Europäischen Sozialfonds in Anspruch nehmen und vieles abfedern konnte.

Der durchschnittliche Bruttolohn liegt in Kroatien aktuell bei rund 1200 Euro und der Mindestbruttolohn bei rund 465 Euro. Fast 20 Prozent der Bevölkerung lebt an der Armutsgrenze, darunter sehr viele Rentnerinnen und Rentner, die zumeist auf die Hilfe ihrer Kinder angewiesen sind. Geschlechtsspezifische Unterschiede werden in Kroatien nicht systematisch erfasst, im Jahr 2016 verdienten Frauen im Schnitt 86,8 Prozent des durchschnittlichen Bruttolohns der Männer; in Sektoren, in denen Frauen überdurchschnittlich beschäftigt sind, waren die Unterschiede noch deutlicher, z. B. im Gesundheits- und Sozialwesen lag der entsprechende Wert bei 72 Prozent, im Einzel- und Großhandel bei 74,7 Prozent und im Bildungswesen bei 82,2 Prozent.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Die wichtigste Herausforderung der Gewerkschaften lag und liegt durch die Corona-Krise bedingt in dem Schutz der Arbeitsplätze und der sozialen Sicherheit. Hatten sie in einer großen gemeinsamen Referendumsinitiative im Mai 2019 noch die Rentenreform der Regierung (alle drei großen Dachverbände SSSH, Matica sowie NHS gemeinsam) zu Fall gebracht und sich neue Gestaltungsspielräume in Lohn- und Tarifverhandlungen infolge einer zunehmenden Nachfrage nach Arbeitskräften aufgetan, so geht es in der Krise aktuell eher um die Sicherung des Erreichten. Im ersten Lockdown am Anfang der Pandemie gab es Stimmen aus der Regierung, die Lohnkürzungen bei den öffentlichen Beschäftigten forderten, dies konnten die Gewerkschaften aber erfolgreich abwenden. Sie sicherten auch die Gültigkeit laufender Tarifverträge ab, obwohl auch hier Arbeitgeber das Aussetzen von arbeitsrechtlichen Errungenschaften in der Krise forderten. Nachdem ein entsprechender Gesetzentwurf dazu vorzeitig an die Öffentlichkeit gelangt war, der dem Arbeitsministerium vorlag und vorsah, dass Arbeitgeber krisenbedingt und einseitig Teile der Tarifverträge außer Kraft setzen, soziale und materielle Zusagen zurücknehmen und auch Mitsprache der betrieblichen Interessenvertretungen einschränken dürften, verblieb dieser infolge der lautstarken Proteste durch die beiden großen Dachverbände SSSH and NHS und Unterstützung durch den Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) in der Schublade.

Doch nach der Krise wird vor der Krise sein: der Kampf für bessere Löhne und Gehälter z. B. im Erziehungs- und Gesundheitssektor wird weitergehen, denn die im Jahr 2019 infolge von Streiks und Massenprotesten erwirkten Gehaltserhöhungen betrachten die Gewerkschaften lediglich als Etappensieg. Corona-bedingt mussten die für 2020 geplanten Aktionen für die Zeit nach Corona verschoben werden; die Legitimität dieser Forderungen hat sich in der Pandemie eher erhöht, denn diese Berufsgruppen haben ähnlich wie Arbeiter und Angestellte in anderen systemrelevanten Berufen Enormes geleistet ohne entsprechend entlohnt zu werden, was auch mittlerweile in der kroatischen Öffentlichkeit wahrgenommen wird.

Das Jahr 2019 ist in die Annalen der kroatischen Gewerkschaftsbewegung als das Jahr eingegangen, in dem sie ihre alte gestalterische und durchsetzungsfähige Kraft wiedererlangten. Mit ihren altbewährten Mitteln des Arbeitskampfes, aber auch einer neuen Vernetzung mit anderen sozialen Gruppen, war es ihnen gelungen, Massenproteste auf die Beine stellen, die die Regierung in die Defensive zwangen und die Rücknahme der Rentenreform zur Folge hatten. Im Kern hatte die Reform die Heraufsetzung des Rentenalters auf sukzessive 67 Jahre beabsichtigt, was die Gewerkschaften wegen dem sehr niedrigen Rentenniveau nicht akzeptieren konnten. Auch die Durchsetzung von Lohnerhöhungen in fast allen Sektoren nach rund zehn Jahren der Lohnzurückhaltung in der Wirtschaftskrise war ein belebender Faktor, mit dem die Hoffnung verbunden war, dass sie wieder neue Mitglieder anziehen könnten.

Diese neue Dynamik – so der Plan der Gewerkschaften – sollte mit Blick auf die anstehenden Parlamentswahlen im Jahr

2020 weitere Erfolge ermöglichen. Leider hat die Pandemie diesen Plänen einen Strich durch die Rechnung gemacht: viele Arbeitnehmer haben ihren Job verloren, Frauen sind die Hauptverlierer der Krise, weil sie als Familienarbeiterinnen oft als erste gefeuert wurden und Geringverdiener müssen sich über Monate hinweg mit rund 50 Prozent Ersatzlohn zufriedengeben. Die soziale Schwere ist insgesamt weiter aufgegangen, die Unsicherheiten haben zugenommen und deswegen ist es noch nicht ausgemacht, ob nicht auch die Gewerkschaften zu den Verlierern der Krise zählen werden, wenn sie im Saldo mehr Mitglieder durch Jobverluste in der Privatwirtschaft verlieren sollten, als sie neue hinzugewinnen können. Auch die ohnehin geringen Mitgliedsbeiträge werden in der Summe die finanziellen Spielräume der gewerkschaftlichen Interessenvertretung verringern.

GEWERKSCHAFTEN IN KROATIEN – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Die Erfolge des Jahres 2019 sind nicht nur Ausdruck der Daseinsberechtigung der Gewerkschaften in Kroatien, sondern haben auch ein Licht auf die Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahrzehnte nach der Unabhängigkeit des Landes geworfen. Denn die Transformationskosten der kroatischen Wirtschaft im Übergang zur Marktwirtschaft Anfang der 1990er Jahre wurden im Wesentlichen von Arbeitnehmer_innen getragen, die vor allem in den nunmehr als unproduktiv gelten Sektoren freigesetzt wurden. In Ermangelung arbeitsmarktpolitischer Instrumente wurden große Teile dieser Beschäftigten (ab 55 Jahre) bis weit in die 2000er Jahre an die Rentenkassen weitergereicht. Weiterbildung oder andere Beschäftigungsprogramme waren und sind in Kroatien Mangelware, obwohl nationale Statistiken belegen, dass Bildung und Ausbildung der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit und Frühpensionierung sind; gut ausgebildete Arbeitnehmer_innen sowie Beschäftigte im öffentlichen Dienst gehen erheblich seltener in die Frührente als schlecht ausgebildete Arbeitnehmer_innen in der Privatwirtschaft. Dringend geboten ist daher, dass der Staat arbeitsmarktpolitische Instrumente entwickelt und diese für den Aufbau und die Steuerung eines robusten Arbeitsmarktes einsetzt.

Während des Sozialismus im ehemaligen Jugoslawien zwischen 1945 und 1990 war die Mitgliedschaft in den Gewerkschaften für die Arbeitnehmer_innen nicht zwingend, aber durchaus die Norm, weil diese zum einen wichtige und über den Lohn- und Mitbestimmungsaspekt hinaus weitreichende soziale Versorgungsleistungen erbrachten, und zum anderen im System der sozialistischen betrieblichen »Selbstverwaltung« aktiv im Management ihrer Betriebe involviert waren und darüber die nationale Wirtschaftspolitik mitgestalteten.

Nach Schätzungen hatten die sozialistischen Gewerkschaften vor der Transformation zur Marktwirtschaft mehr als eine Million Mitglieder und der Organisationsgrad betrug etwa 92 Prozent. Anfang der 1980er Jahre entstanden die ersten unabhängigen nicht-sozialistischen Gewerkschaften, 1989 wurden sie auch formal zugelassen. Obwohl die alten sozialisti-

schen Gewerkschaften einen raschen Transformationsprozess durchliefen und ihren Platz in der Marktwirtschaft fanden, und in kürzester Zeit auch zahlreiche neue Gewerkschaften gegründet wurden, verloren sie im Prozess dieser Transformation einen Großteil ihrer Mitglieder.

Zwar waren Anfang der 1990er viele Mitglieder ihren Gewerkschaften treu geblieben, danach nahm der gewerkschaftliche Organisationsgrad aber kontinuierlich ab. Strukturelle Veränderungen in der Transformationsökonomie mit dem Zerfall der alten, unrentabel gewordenen großen Betriebe und die Gründung neuer privatwirtschaftlicher Unternehmen machten es den Gewerkschaften schwerer, Mitglieder zu gewinnen, insbesondere unter jungen Beschäftigten herrschte eine große Distanz zu den als »Relikten« des Sozialismus wahrgenommenen Interessenvertretungen.

Ende der 1990er, zehn Jahre nach Beginn der Transformation, waren nur noch 38 Prozent der Beschäftigten Mitglied einer Gewerkschaft. Mitgliederzahlen und Organisationsgrad blieben dann für die nächsten 10 Jahre relativ stabil, bis zum Beginn der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008, die die kroatische Wirtschaft sehr hart traf. Zwischen 2009 und 2014 fiel der gewerkschaftliche Organisationsgrad um rund ein Viertel auf etwa 26 Prozent; der Rückgang in absoluten Mitgliederzahlen war aber noch größer, da in der Wirtschaftskrise nicht nur die Zahl der Beschäftigten insgesamt zurückging, sondern ganze Kohorten von Arbeitnehmer_innen, die am Ende der sozialistischen Ära Gewerkschaftsmitglieder geworden und dies auch nach der Transformation geblieben waren, in den Ruhestand und Vorruhestand gingen. So tragen die Gewerkschaften heute immer noch schwer an den Folgen dieses doppelten Mitgliederverlustes, und damit auch des Ressourcenverlusts. Aktuell sind schätzungsweise 24 % der Beschäftigten in Kroatien Gewerkschaftsmitglieder.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Im Jahr 1990 wurde der Verband der unabhängigen Gewerkschaften (Savez samostalnih sindikata Hrvatske – SSSH) als erster demokratischer Gewerkschaftsdachverband gegründet. Gründungsmitglieder waren sowohl reformierte alte sozialistische Gewerkschaften wie auch eine Reihe neuer Gewerkschaften, ein in den Transformationsländern relativ selten vorzufindendes Experiment gewerkschaftlicher Einigung. Dies hielt aber in den Folgejahren nicht an, die Zeiten des politischen und wirtschaftlichen Umbaus, aber auch die Unabhängigkeitskriege im zerfallenden Jugoslawien brachten neue Herausforderungen für die Gewerkschaftslandschaft mit sich. Abspaltungen und Differenzierungen fanden statt, insbesondere zwischen Gewerkschaften im öffentlichen und dem privaten Sektor, die einhergingen mit unterschiedlichen Organisationsmodellen. Auch kristallisierten sich verschiedene gewerkschaftliche Selbstverständnisse heraus, auf der einen Seite standen diejenigen, die ein politisches Verständnis ihrer Rolle hatten, diese angeblich »kommunistischen« standen den pragmatischen »kroatischen« Gewerkschaften gegenüber. Hinzu kamen auch persönliche Ambitionen einzelner Gewerkschaftsführer, die die gewerkschaftliche Einheit der Gründungsjahre aufbrachen.

Die Mitgliederbasis zu erweitern ist heute größte Herausforderung für alle kroatischen Gewerkschaften, denn mit ihr hängt ihre Stärke und Gestaltungskraft zusammen. Dabei gibt es aber erhebliche Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Sektoren des Arbeitsmarktes. Den höchsten Organisationsgrad und damit auch die größte Verhandlungsmacht haben Gewerkschaften im öffentlichen Sektor, der die öffentliche Verwaltung und den öffentlichen Dienst (Grund- und Mittelschulen, Wissenschaft und Hochschulbildung, Gesundheitswesen, Kultur, Sozialwesen u. a.) umfasst und auch öffentliche Unternehmen, deren Mehrheitseigner der Staat oder die Kommunen sind, miteinschließt. Eine beachtliche Anzahl von Gewerkschaftsmitgliedern und ein stabiler Einfluss der Gewerkschaften konnte auch im privatisierten Teil der Wirtschaft erhalten bleiben, der geprägt ist von Unternehmen, die vor 1990 gegründet und dann im Verlauf des Transformationsprozesses privatisiert wurden. In diesen Unternehmen waren die Gewerkschaften vor der Transformation bereits tätig und konnten in der Regel ihre Mitglieder und ihren Einfluss bewahren. In der »neuen Wirtschaft«, d. h. in Unternehmen und Tätigkeitsbereichen, die nach Beginn des Transformationsprozesses entstanden sind, sieht es dagegen ganz anders aus. Hier gibt es insgesamt weniger Gewerkschaften, hier haben sie weniger Mitglieder und somit auch einen sehr geringen Einfluss. Ganz besonders niedrig ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad bei neugegründeten kleinen und mittelständischen Unternehmen.

Ende der 2000er Jahre waren sechs repräsentative Dachverbände entstanden mit mehr als 600 eingetragenen Einzel- und Branchengewerkschaften, viele von ihnen nur auf Unternehmensebene aktiv. Die Konkurrenz um Mitglieder nahm zu – sowohl zwischen den Dachverbänden um Mitgliedsge- werkschaften wie auch zwischen den Einzelgewerkschaften um Mitglieder in den Betrieben.

Aktuell existieren in Kroatien fünf gewerkschaftliche Dachverbände. Ihre gesamtgesellschaftliche Bedeutung erschließt sich i. d. R. daraus, ob sie als repräsentativ eingestuft sind und sich an dem nationalen tripartiten Gremium – dem Wirtschafts- und Sozialrat (WSR) – beteiligen dürfen. Im Jahr 1994 gegründet, ist der WSR der zentrale Verhandlungsort für Staat, Arbeitgeber und Gewerkschaften; alle wesentlichen Fragen des Arbeitsmarktes und der Sozialversicherung werden hier in mehr oder weniger kontinuierlich tagenden thematischen Expertenkomitees beraten. Die Geschäftsführung obliegt dem Arbeitsministerium. Die Kriterien für eine Beteiligung der Gewerkschaftsdachverbände am Wirtschafts- und Sozialrat wurden 2012 festgelegt und sind die Folgenden: sie müssen mindestens 50 000 Mitglieder und mindestens vier Branchengewerkschaften repräsentieren, über lokale Büros in mindestens vier Regionen verfügen und mindestens fünf Beschäftigte haben. Diese Kriterien erfüllen derzeit lediglich drei Dachverbände.

Unter den Branchen- und Einzelgewerkschaften sind die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes und die Lehrergewerkschaft die mitgliederstärksten. Auch Lehrer_innen genießen in Kroatien das Recht auf Streik.

Tabelle 1

Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Kroatien

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Savez Samostalnih Sindikata Hrvatske – SSSH (Union der Unabhängigen Gewerkschaften Kroatiens)	Vorsitz: Mladen Novosel	rd. 97 000	EGB, IGB
Nezavisni hrvatski sindikati, NHS (Unabhängige Gewerkschaften Kroatiens)	Vorsitz: Krešimir Sever	rd. 107 000	EGB, IGB
Matica hrvatskih sindikata – MHS (Verband Kroatischer Gewerkschaften)	Vorsitz: Vilim Ribić	rd. 60 000	keine

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Kroatien

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Sindikati državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske – SDLSN (Gewerkschaft der Beschäftigten im öffentlichen Dienst)	NHS	Vorsitz: Iva Šušaković	rd. 30 000	EPSU, PSI
Sindikati hrvatskih učitelja – SHU (Kroatische Lehrgewerkschaft)	MHS	Sanja Šprem	rd. 25 000	keine
Sindikati zaposlenih u poljoprivredi, prehrambenoj i duhanskoj industriji i vodoprivredi Hrvatske, PPDIV (Gewerkschaft Landwirtschaft, Ernährung, Tabak und Wasserwirtschaft)	keine	Vorsitz: Denis Paradiš	rd. 21 000	EFFAT, IUF

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Nach wie vor können sich kroatische Gewerkschaften auf einen relativ hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad, vor allem im öffentlichen Dienst, in den öffentlichen Unternehmen und dem privatisierten Teil der »alten« Wirtschaft stützen. Dennoch: nur rund 50 % der Beschäftigten sind in Tarifverträge eingebunden, 2009 waren es noch 61 %; während der öffentliche Sektor mit fast 100 % die Spitze stellt, beträgt die Tarifabdeckung im privaten Sektor nach jüngsten Schätzungen gerade einmal 36 %. Wenn es auch keinen tiefgreifenden politischen Konflikte zwischen den Gewerkschaften gibt und die Gewerkschaftsverbände bei strategischen Fragen wie der Rentenreform immer wieder zusammenarbeiten, ist doch die Fragmentierung auf allen Organisationsebenen ein ernsthaftes Problem der Gewerkschaftslandschaft und verhindert eine größere Schlagkraft der Arbeitnehmerseite.

Die Fragmentierung begann mit dem Transformationsprozess, als neue Gewerkschaften als eine Art Opposition zu den alten sozialistischen Gewerkschaften aus dem Boden schossen. Obwohl sich auch die sozialistischen Gewerkschaften

relativ schnell transformiert hatten, setzte sich der Fragmentierungsprozess auch in den Jahren seit 2009 weiter fort. Aktuell gibt es in Kroatien mehr als 600 amtlich eingetragene Gewerkschaften, von denen die meisten auf der Ebene eines Unternehmens (Hausgewerkschaft) organisiert sind und untereinander um die Gunst der Mitglieder konkurrieren. Die Zahl der Branchengewerkschaften, die Arbeitnehmer_innen eines Geschäftszweigs bei mehreren Arbeitgebern versammeln, ist gering und bei den existierenden handelt es sich vorwiegend um reformierte sozialistische Branchengewerkschaften. Die Fragmentierung ist auch auf der Ebene der Gewerkschaftsdachverbände vorhanden; seit 1993 schwankt ihre Zahl zwischen fünf und sieben.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Die Kernaufgaben der kroatischen Gewerkschaften liegen im Bereich der Tarifverhandlungen; sie schließen Tarifverträge auf Betriebs-, Branchen- und der nationalen Ebene für öffentliche Beschäftigte und Staatsbetriebe ab. Sie vertreten die Arbeitnehmerinteressen in allen Fragen des Arbeitsrechts

und der Sozialpolitik und bringen eigene Vorschläge für gesetzgeberische Initiativen ein und bekämpfen Verstöße der Arbeitgeber gegen gültige nationale Regelungen wie auch gegen internationale Arbeitsnormen.

Zur Durchsetzung der Interessen ihrer Mitglieder machen kroatische Gewerkschaften immer wieder Gebrauch von ihrem Hauptinstrument, dem Streikrecht, insbesondere um Lohnforderungen und anderen Rechten Nachdruck zu verleihen oder gegen Nichtauszahlung von Löhnen zu protestieren. Die größten Streiks erlebte das Land im Jahr 2019 in den von Konkurs bedrohten Schiffswerften in Rijeka, in denen rund 4500 Arbeiter ihre Löhne gar nicht oder nicht rechtzeitig erhielten. Zur Rettung der Werften hatte die kroatische Regierung mehrfach intervenieren müssen aber nicht verhindern können, dass tausende Arbeitsplätze an dem Standort der traditionellen Werftindustrie gefährdet oder bereits vernichtet wurden.

Hauptforum für die Interessenvertretung, die die Gewerkschaftsdachverbände auf nationaler Ebene leisten, ist der Wirtschafts- und Sozialrat. Dort sitzen die Gewerkschaftsvorsitzenden mit Vertreter_innen der Arbeitgeber und der Regierung zusammen und verhandeln die Rahmenbedingungen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Die Organisation der Sitzungen des tripartiten WSR und der thematischen Komitees obliegt dem Arbeitsministerium. Das Gremium war aber in den letzten beiden Jahren nicht funktionsfähig; zum einen, weil die Regierung die Übereinkunft ausgesetzt hatte und die Repräsentativität der Dachverbände neu überprüfen wollte. Zum anderen, weil in der Folge der Auseinandersetzungen um die Rentenreform, die 2018 gegen das Votum der Gewerkschaften und ohne ihre Einbindung verabschiedet worden war, Gewerkschaften das Gremium boykottiert hatten. Die Unterzeichnung des neuen tripartiten Vertrags und damit auch die erste Sitzung fand nach einer Pause von 21 Monaten ausgerechnet im März 2020 statt, als die Pandemie ausgerufen wurde.

Die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften hängt stark davon ab, wie sehr sie gemeinsam agieren – bei grundlegenden sozialpolitischen Themen gelingt dies, wie z. B. bei dem Kampf gegen die Rentenreform. Grundsätzlich ist aber die Macht der Dachverbände eine geliehene Macht, die sie aus der Vertretung der Branchen- und Einzelgewerkschaften beziehen, denn es sind diese, die vor Ort sind, Mitglieder rekrutieren und über deren Mitgliedsbeiträge über eigene finanzielle Ressourcen verfügen. Ein zusätzliches Gewicht haben die Branchen- und Einzelgewerkschaften dadurch, dass sie problemlos von einem Dachverband zu einem anderen wechseln können; die Dachverbände waren und sind formal ideologisch nicht gebunden, auch wenn sich aktuell ein Trend zur stärkeren Politisierung andeutet. Bislang hat aber die Möglichkeit, sich dem einen oder anderen Dachverband anzuschließen, den Einzelgewerkschaften eine starke Stellung verliehen. Auf der Betriebsebene vertreten neben den Gewerkschaften auch die Betriebsräte die Interessen der Arbeitnehmer_innen gegenüber dem Arbeitgeber. Sie haben relativ große Befugnisse, auch wenn sie nicht berechtigt sind, Tarifverträge zu unterzeichnen. In der Regel unterstehen die

Betriebsräte in den Unternehmen aber den jeweiligen lokalen Gewerkschaften, so dass sie meist nicht unabhängig von diesen agieren.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Kroatische Gewerkschaften haben insgesamt eine gesamtgesellschaftliche Relevanz und Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit. Sie sind in den Medien und im öffentlichen Raum präsent und werden in öffentliche Diskussionen zu allen wirtschaftlichen und sozialen Fragen einbezogen. Ihre wichtigste Funktion aber liegt darin, für Lohnerhöhungen zu sorgen und wenn nötig, Streiks und andere Proteste zu organisieren. Die zwei eingangs beschriebenen Arbeitskämpfe (Renten und Löhne und Gehälter im Bildungswesen), die mit kleinen nadelstichartigen Protesten und Arbeitsniederlegungen begannen, mündeten in große nationale Proteste, als die Gewerkschaften geschlossen auftraten und über die Grenzen ihrer Partikularinteressen sowie der Sektorgrenzen hinweg agierten. In beiden Fällen musste die Regierung nachgeben, obwohl sie zuvor massive Gegenkampagnen gefahren hatte. Dies zeigt, dass kroatische Gewerkschaften vor allem bei Anliegen, die breite Bevölkerungsgruppen betreffen, zu ihrer alten Mobilisierungskraft zurückfinden können.

Beide Erfolge haben dem Image der Gewerkschaften und vor allem ihrem Selbstwertgefühl gutgetan, können aber nicht folgende strukturelle Schwächen nachhaltig ausgleichen:

1. Position gegenüber Arbeitgebern und Regierung: zwar verfügt Kroatien über ein System der Sozialpartnerschaft, aber allzu oft müssen die Vertreter_innen der Gewerkschaften erleben, dass Regierung und Unternehmen am längeren Hebel sitzen und über die Macht verfügen, die Agenda zu setzen. Ein Boykott der Beratungen, wie in dem Fall der Rentenreform im Herbst 2018 vonseiten der Gewerkschaften als Zeichen des Protests gesetzt, verpufft oftmals ohne große Konsequenzen.
2. Schlechte finanzielle und fachliche Ausstattung: kroatische Gewerkschaften verfügen nicht über ausreichende Finanzmittel, um sich wissenschaftliche und strategische Unterstützung und Beratung einzukaufen oder eigene Analyseeinheiten aufzubauen. Auch gibt es keine gewerkschaftsnahen Forschungseinrichtungen, die sie mit fundierten Expertisen beraten und in die Lage versetzen könnten, ihre Argumente mit empirischen wirtschafts- und sozialpolitischen Analysen zu untermauern.
3. Der Mitgliederrückgang: dieser ist ein ernst zu nehmen- des Problem aller kroatischen Gewerkschaften. Die immer noch laufenden Restrukturierungsprozesse in einzelnen Wirtschaftszweigen stellen ein großes Risiko dar, wie z. B. in der traditionell wichtigen Werftindustrie, die aktuell von Konkursen gekennzeichnet ist. Hier sind große Zahlen von gewerkschaftlich organisierter Arbeiterschaft bereits entlassen oder von Entlassungen bedroht. Auch ein zu erwartender Abbau von Beschäftigung im öffentlichen Sektor könnte die Rolle der Gewerkschaften

schwächen, denn 30 % der Beschäftigten in Kroatien arbeiten im öffentlichen Sektor und Betrieben mit staatlicher Beteiligung und weitere 20 % sind direkt von öffentlichen Aufträgen abhängig.

4. Digitalisierung und »neue Wirtschaft«: digitale, aber oft prekäre Arbeitsverhältnisse nehmen in Kroatien zu, während Strategien einer modernen Interessenvertretung noch fehlen. Die Gewerkschaften tun sich schwer, sich in Bezug auf die Chancen und Risiken der Digitalisierung zu positionieren und die Schaffung neuer Arbeitsplätze mit proaktiven gewerkschaftlichen Entwürfen für »gute Arbeit« zu begleiten.
5. Fragmentierung: die gewerkschaftliche Gestaltungskraft in der Sozial- und Wirtschaftspolitik nimmt mit der Fragmentierung der Gewerkschaftslandschaft ab. Traditionen und Egoismen verhindern aber eine pragmatische Analyse und Strategien der Bündelung und Konzentration.

Ein grundsätzlicher Bedeutungsverlust der Gewerkschaften ist aber in absehbarer Zeit trotzdem nicht zu befürchten, denn über den tripartiten Wirtschafts- und Sozialrat verfügen sie über einen relativ hohen Erkennungsgrad in der Öffentlichkeit und einen grundsätzlichen Zugang zu den Entscheidungsebenen im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Das System der Sozialpartnerschaft ist bei allen Schwächen institutionell abgesichert. Auch ist zu erwarten, dass der sich abzeichnende Arbeitskräftemangel die Verhandlungsposition der Gewerkschaften stärken wird. Für das Jahr 2022 steht eine Reform der Arbeitsgesetzgebung an, hier bringen sich Arbeitgeber mit ihren Forderungen nach Flexibilisierung der Arbeit in Stellung, während Gewerkschaften mit Initiativen zu notwendigen Regulierungen antworten werden.

In der jüngsten Vergangenheit ist ein Trend zur Politisierung der Gewerkschaften zu erkennen. Sie nehmen zunehmend Teil an öffentlichen Diskussionen und beziehen Stellung gegen die Fiskal- und Wirtschaftspolitik der Regierung. Sie machen Front gegen die neoliberale Politik der Einsparungen und Einschnitte und präsentieren zunehmend alternative Analysen und Vorschläge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Aber auch zu anderen Themen wie der Bekämpfung der Korruption und des Klientelismus äußern sie sich häufiger als zuvor.

Dennoch: die Herausforderungen im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind infolge der Corona-Krise und die gestiegene Arbeitslosigkeit größer geworden und die Möglichkeiten, alternative Lösungsmodelle bei einer finanziell schlechten Ausstattung gegen eine Regierung durchzusetzen, die sich einer neoliberalen Politik des Sparens und der Einschnitte verschrieben hat, begrenzt. Die kroatischen Gewerkschaften sehen sehr deutlich, dass durch diese Politik des Sparens ihre Gestaltungskraft geschwächt wird; auch die zunehmend stärkere Rolle der Europäischen Union bei der Überwachung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik im Sinne der Stabilitätskriterien trägt dazu bei. Hier müssen die Gewerkschaften stärker Fragen der Ungleichheit benennen und Vorschläge zu mehr sozialer Gerechtigkeit in den politischen Diskurs bringen, mit Hilfe innovativer Ideen und Ansätze ihren

Stellenwert in der Gesellschaft verteidigen und attraktiv bleiben als zentrale Interessenvertretung von Arbeitnehmer_innen in Kroatien.

Unterstützend hatte sich dabei die jüngste Trendwende in der Abwanderungsdynamik erweisen: bisher hatten die Unzufriedenen und Unterbeschäftigten mit den Füßen gewählt und sich in Westeuropa eine bessere Zukunft gesucht; mit steigenden Löhnen im eigenen Land hatte aber die Auswanderung z. B. nach Deutschland erstmalig seit 2018 abgenommen. Ob die damit verbundene Hoffnung, dass sich Gewerkschaften zu einem sozialen und politischen Sprachrohr einer dynamischen und anspruchsvollen jüngeren Arbeitnehmer_innenschaft mausern könnten, die für ihr Verbleiben in Kroatien bessere Perspektiven und bessere Löhne verhandeln, auch nach der Corona-Krise Bestand hat, wird sich zeigen. Das Thema Demografie mit den Phänomenen Überalterung und Abwanderung, was den Prognosen nach in einen bedrohlichen Bevölkerungsrückgang münden könnte, ist ein gesamtgesellschaftliches Zukunftsthema, das Gewerkschaften mit Blick auf die Absicherung der sozialen Sicherungssysteme in hohem Maße beschäftigt.

Für eine nachhaltige Arbeitsmarktpolitik müssen Gewerkschaften daher langfristig ihren Forderungen nach einem aktivierenden Staat Nachdruck verleihen. Dazu müssten sie den Sozialpartnern Vorschläge machen, wie die Defizite in der Arbeitsmarktforschung und damit in der staatlichen Arbeitsmarktpolitik behoben werden können. Neben einer zukunftsfähigen Wirtschaftspolitik, Investitionen in Bildung und Forschung sind tragfähige Strategien für lebenslanges Lernen und Weiterbildung auch für über 55-Jährige essenziell für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit Kroatiens im 21. Jahrhundert, aber auch für eine nachhaltige Rentenpolitik und für den Kampf gegen Altersarmut.

Türkan Karakurt, Leiterin des Regionalbüros Kroatien und Slowenien der Friedrich-Ebert-Stiftung, Zagreb

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.