

KROATIEN

Gewerkschaftsmonitor

Juli 2023

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE ENTWICKLUNGEN UND FAKTEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die Parlamentsmehrheit, die stark von der Mitte-rechts-Partei Kroatische Demokratische Union (HDZ) dominiert wird, ist weiterhin stabil. Die zwischen links und rechts gespaltene Opposition ist bei vielen Fragen uneins. Nachdem sich die Abgeordneten der Sozialdemokratischen Partei (SDP) Ende 2021 gespalten hatten, wurde im Juli 2022 eine neue Partei unter dem Namen Sozialdemokraten (SD) gegründet. Obwohl die SD die größte Oppositionspartei im Parlament stellt, erhält sie laut Meinungsumfragen weniger als ein Prozent der öffentlichen Unterstützung. In dieser Situation drehen sich die täglichen politischen Debatten oft nur um die persönliche Rivalität zwischen Ministerpräsident Andrej Plenković (HDZ) und Staatspräsident Zoran Milanović (der als Kandidat der SDP gewählt wurde), während eine pluralistische Debatte unter Einbeziehung einer breiteren Öffentlichkeit über wichtige politische und wirtschaftliche Fragen nur begrenzt möglich ist. Die HDZ, die seit Ende 2015 die Regierung und die Parlamentsmehrheit stellt, konnte ihre Position als dominierende Partei im kroatischen politischen System weiter festigen und hat dabei schrittweise und oft hinter den Kulissen auch die Stärke der Zivilgesellschaft und der Medienpluralität untergraben.

Während des Verfahrens zur Novellierung des Arbeitsgesetzes (siehe unten) lehnte die SDP die neue Bestimmung ab, die es den Gewerkschaften ermöglicht, in Tarifverträgen günstigere materielle Rechte für Gewerkschaftsmitglieder zu vereinbaren, und sprach sich für eine gesetzliche Regelung verschiedener Lohnzuschläge aus, die traditionell durch Tarifverträge festgelegt werden, und stellte sich damit gegen die Positionen der Gewerkschaften zu beiden Themen. Die Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und der grün-linken Plattform Možemo! wurden weiterhin durch die gegensätzlichen Ansichten über den sozialen Dialog in der Stadt Zagreb, wo Možemo! an der Macht ist, belastet. Da gleichzeitig die Mitte-rechts-Partei Kroatische Demokratische Union (HDZ) auf kontroverse Sozialreformen verzichtete, sich

vielen Forderungen der Arbeitgeber während des Verfahrens zur Novellierung des Arbeitsgesetzes widersetzte und sogar einige langfristige Gewerkschaftsforderungen erfüllte, konzentrierten sich die Gewerkschaften weiterhin auf die Aufrechterhaltung einer konstruktiven Arbeitsbeziehung mit der Regierung.

Zu Beginn des Jahres 2023 hat Kroatien mit dem Beitritt zum Euro-Währungsgebiet und zum Schengen-Raum seine beiden letzten strategischen Ziele im Bereich der europäischen Integration erreicht. Obwohl dafür eine Reihe von Bedingungen erfüllt werden mussten, blieben die Gesamtkapazität und der Ehrgeiz der Regierung zur Durchführung bedeutender wirtschaftlicher oder sozialer Reformen begrenzt, was sich in dem Jahr vor den Wahlen wahrscheinlich nicht ändern wird (die ordentlichen Parlamentswahlen sind für Mitte 2024 angesetzt, aber es gibt zahlreiche Spekulationen, dass sich die HDZ für einen früheren Termin entscheiden könnte). Der Beitritt zum Schengen-Raum dürfte keine nennenswerten sozioökonomischen Auswirkungen haben, abgesehen von der etwas leichteren Einreise von Tourist*innen, da die Schengen-Bestimmungen an den kroatischen EU-Außengrenzen bereits seit einigen Jahren angewandt werden.

Der fast zweieinhalb Jahre lange Prozess der Arbeitsrechtsreform endete schließlich im Dezember 2022, als das Parlament die Änderungsanträge zum Arbeitsgesetz verabschiedete. Ursprünglich sollte ein völlig neues Gesetz ausgearbeitet werden, doch die Änderungen beschränkten sich schließlich auf eine geringere Anzahl von Punkten, die im Nationalen Aufbau- und Resilienzplan (ARP) aufgelistet sind und somit die Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Mitteln aus dem EU-Mechanismus für die Wiederherstellung und Resilienz sowie für die Umsetzung der EU-Richtlinien für transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Eltern und Betreuer*innen darstellen.

Mit Ausnahme einiger weniger kleinerer Gewerkschaften bewerteten alle die Änderungen des Arbeitsgesetzes als die erste bedeutende Änderung des Arbeitsrechts seit zwei Jahr-

zehnten, die keinen systematischen Angriff auf die Rechte der Arbeitnehmer*innen beinhaltete und die Arbeitgeber wesentlich unzufriedener machte als die Gewerkschaften. Zu den von den Gewerkschaften als positiv bewerteten Änderungen gehörten u.a. die Verschärfung der Bestimmungen zur Verhinderung des Missbrauchs befristeter Arbeitsverhältnisse (u.a. durch die Einführung einer Obergrenze von drei aufeinanderfolgenden Verträgen zusätzlich zu der bereits bestehenden Gesamtdauer solcher Verträge von drei Jahren), die verbesserte rechtliche Definition des Lohns und einige neue Bestimmungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Weniger zufrieden waren die Gewerkschaften mit der Neuregelung der Arbeit außerhalb des Betriebsgeländes des Arbeitgebers, die durch die Pandemie ausgelöst wurde und zur Einführung einer Unterscheidung zwischen zwei Formen solcher Arbeit führte: Fernarbeit (bei der Beschäftigte den Arbeitsort selbst bestimmen und wechseln können und der Arbeitgeber nicht verpflichtet ist, die damit verbundenen Kosten zu übernehmen) und Arbeit an einem ausgelagerten Arbeitsort (der dauerhaft oder vorübergehend sein kann, der Arbeitgeber ist jedoch verpflichtet, die Kosten zu übernehmen). Ähnlich war die Reaktion auf die Vereinfachung von Nebentätigkeiten, da die Genehmigung des Hauptarbeitgebers nicht mehr erforderlich ist und etwas mehr Arbeitsstunden erlaubt sind. Beide Themen standen jedoch nicht ganz oben auf der Agenda der Gewerkschaften.

Das neue Kapitel zur Arbeit über digitale Plattformen mit 15 ausführlichen Artikeln zu diesem bisher ungeregelten Bereich legalisierte die bereits vorherrschende Praxis der Arbeit über speziell für diesen Zweck eingerichtete Vermittlungsunternehmen (sogenannte »Aggregatoren«), was nach Ansicht der Gewerkschaften dem angestrebten Ziel der Verbesserung der Rechte der Arbeitnehmer*innen auf digitalen Plattformen zuwiderlief.

Die Gewerkschaften waren geteilter Meinung bezüglich der Einführung eines obligatorischen 50-prozentigen Zuschlags für Sonntagsarbeit, der traditionell in Tarifverträgen festgelegt wurde (zusammen mit Zuschlägen für Überstunden, Nacharbeit, Arbeit an gesetzlichen Feiertagen und unter erschwerten Arbeitsbedingungen). Die Aufnahme dieser Regelung war eine Folge des parallelen Prozesses zur Regelung der Sonntagsarbeit im Handel (siehe unten), wobei es den Gewerkschaften gelang, den ursprünglichen Vorschlag von 35 Prozent, der unter dem tariflichen Durchschnitt lag, auf akzeptablere 50 Prozent zu verbessern.

Von besonderer Bedeutung für die Gewerkschaften ist die neue Bestimmung, die es ihnen ermöglicht, zusätzliche materielle Rechte (mit Ausnahme von Löhnen und regelmäßigen Lohnzuschlägen) zu vereinbaren, die für die Mitglieder der Gewerkschaften, die an Tarifverhandlungen teilnehmen, günstiger sind. »Die Lösung des Problems hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Gewerkschaftsmitgliedern und Nichtmitgliedern bei der Anwendung von Tarifverträgen« gehörte zu den Maßnahmen des ARP, wobei die Regierung einräumte, dass eine Situation, in der Mitglieder die Tarifverhandlungen finanziell unterstützen, während alle Arbeitnehmenden in

den Genuss der Rechte aus den Tarifverträgen kommen, für den sozialen Dialog nicht förderlich ist. Das Gesetz legt die Obergrenze für solche Rechte fest, wobei die maximal zulässige Differenz zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern zwei durchschnittliche jährliche Mitgliedsbeiträge der Gewerkschaft(en) beträgt, die den Vertrag unterzeichnet haben.

Während die meisten Gewerkschaften diese Lösung unterstützten, waren kleinere Gewerkschaften, die sich nicht an Tarifverhandlungen beteiligen, strikt dagegen, da ihre Mitglieder dieses Recht nicht in Anspruch nehmen könnten. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts bleibt abzuwarten, wie erfolgreich die Gewerkschaften bei den Tarifverhandlungen über solche zusätzlichen Rechte sein werden. Während einige Arbeitgeber in der Privatwirtschaft der Idee offen ablehnend gegenüberstehen, sind andere noch zurückhaltend, was die Rechtmäßigkeit angeht, und zögern, in dieser Frage Neuland zu betreten. Im April 2023 wurden Verhandlungen über zusätzliche materielle Rechte für Gewerkschaftsmitglieder im öffentlichen Dienst und in der öffentlichen Verwaltung aufgenommen, und es wird erwartet, dass die Verhandlungsergebnisse die weitere Praxis in anderen Teilen der Wirtschaft beeinflussen werden. Ein Erfolg bei der Vereinbarung solcher Rechte könnte zwar einen Anreiz für Arbeitnehmer*innen bieten, den Gewerkschaften beizutreten (da die Mitgliedschaft dadurch de facto kostenlos werden könnte), birgt aber auch neue Risiken. Die Einführung einer Ausnahmeregelung in den zuvor strengen gesetzlichen Bestimmungen zur Nichtdiskriminierung zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern könnte den Arbeitgebern die Möglichkeit eröffnen, Nichtmitgliedern günstigere zusätzliche Rechte einzuräumen. Außerdem könnte die Bestimmung die Gründung »gelber« Gewerkschaften fördern, die nur zu dem Zweck gegründet werden, die für die Repräsentativität bei den Tarifverhandlungen erforderliche Mitgliederzahl zu erreichen, so dass ihre Mitglieder in den Genuss zusätzlicher Rechte kommen können.

Im Oktober 2022 wurde das Gesetz über das Gesundheitswesen durch einen neuen Artikel geändert, der in die Bestimmungen zur Repräsentativität bei Tarifverhandlungen eingreift, die ansonsten durch das Gesetz über die Repräsentativität von Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften geregelt werden. Auslöser dafür waren die ständigen Beschwerden der Ärzt*innen über ihre Arbeitsbedingungen und ihre Unmöglichkeit, an Tarifverhandlungen teilzunehmen, da sie größtenteils in einer Berufsgewerkschaft organisiert sind, die 2013 ihren Repräsentationsstatus verlor, weil sie das Kriterium der Vertretung von 20 Prozent der Gewerkschaftsmitglieder in diesem Sektor nicht erfüllte. Es wurde eine Ausnahmeregelung eingeführt, die das Kriterium der Vertretung von 20 Prozent aller angestellten Ärzt*innen vorsieht. Dies wurde von allen drei repräsentativen Gewerkschaftsverbänden angefochten, die eine gemeinsame Beschwerde beim Verfassungsgericht einreichten, ebenso wie von anderen kleineren Berufsgewerkschaften in diesem Bereich, die die horizontalen Repräsentativitätskriterien ebenfalls nicht erfüllen.

Im Dezember 2022 wurde das Gesetz zur Bekämpfung von Schwarzarbeit verabschiedet, das unter anderem schärfere

Sanktionen für Arbeitgeber, einschließlich der Verpflichtung zur rückwirkenden Zahlung von Sozialbeiträgen, sowie eine Haftung für Subunternehmer vorsieht. Da Schwarzarbeit und insbesondere die teilweise nicht angemeldete Zahlung von Löhnen in der Privatwirtschaft nach wie vor ein ernstes Problem darstellen, bleibt abzuwarten, ob das neue Gesetz in der Praxis wesentliche Änderungen bewirken wird.

Im März 2023 wurden Änderungen des Handelsgesetzes verabschiedet, die die Arbeit an Sonn- und Feiertagen einschränken. Ab Juli dürfen Geschäfte 16 Sonntage im Jahr öffnen, die von den Einzelhändler*innen frei gewählt werden können, mit einer begrenzten Anzahl von Ausnahmen wie Geschäfte in Verkehrsknotenpunkten, Krankenhäusern und touristischen Objekten sowie Tankstellen und Kioske.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Die kroatische Wirtschaft setzte ihren starken Aufschwung nach der Pandemie im Jahr 2022 fort, wobei die ersten Schätzungen auf ein jährliches Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 6,3 Prozent hindeuten, das vierthöchste in der EU und fast doppelt so hoch wie der EU-Durchschnitt (3,5 Prozent). Den größten Beitrag leistete der Anstieg der Güter- und Dienstleistungsexporte, die auf Jahresniveau um 26,4 Prozent zunahmen. Dies war zu einem großen Teil, aber nicht ausschließlich, auf den Tourismus zurückzuführen, der 2021 noch stark von der Pandemie betroffen war.

Die direkten Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf die kroatische Wirtschaft sind schwer abzuschätzen, da der wirtschaftliche Austausch relativ bescheiden ist (0,32 Prozent der gesamten kroatischen Exporte und 0,18 Prozent der Importe im Jahr 2022). Die Exporte in die Ukraine stiegen 2022 im Vergleich zu 2021 um 33 Prozent, während die Importe um 77 Prozent zunahmen. Den Daten aus der Vorkriegszeit zufolge waren die wichtigsten Exporte in die Ukraine Arzneimittel, Kosmetika und Produkte der Metallindustrie, während die wichtigsten Importe Rohstoffe waren – Eisen, Stahl, Watte und Textilien.

Die Inflation zog im Jahr 2022 mit einer durchschnittlichen Jahresrate von 10,7 Prozent an, verglichen mit 9,2 Prozent auf EU-Ebene. Auf Jahresebene waren die Verbraucherpreise im Dezember 2022 um 13,1 Prozent höher, wobei der höchste Anstieg bei Nahrungsmitteln und alkoholfreien Getränken (19,0 Prozent) zu verzeichnen war. Auch bei den Immobilienpreisen war ein starker Anstieg zu verzeichnen, wobei der durchschnittliche Preis für eine Wohnung in einem Neubau im Jahr 2022 auf nationaler Ebene um 20,2 Prozent und in Zagreb um 32,4 Prozent anstieg. Eine sichtbare, aber nicht signifikante Verlangsamung der Inflation wurde im ersten Quartal 2023 verzeichnet. Der Beitritt zum Euro-Währungsgebiet heizte die Debatten über seine Auswirkungen auf die Inflation an und sorgte im Januar 2023 für Aufregung in der Öffentlichkeit, als anekdotische Berichte über enorme Preissteigerungen die Medien überschwemmten. Am Ende des Monats war das Interesse an diesem Thema jedoch weitgehend verschwunden. Im März schätzte die Kroatische Na-

tionalbank den Beitrag der Währungsumstellung zur Inflation auf 0,4 Prozent.

Seit dem Frühjahr 2022 hat die Regierung vier Maßnahmenpakete zur Inflationsbekämpfung verabschiedet. Während die Regierung deren Gesamtwert auf fast 5,3 Milliarden Euro schätzte, waren die tatsächlichen fiskalischen Auswirkungen viel geringer, da nur ein Teil der Maßnahmen direkt über den Staatshaushalt finanziert wurde. Während verschiedene soziale Unterstützungsmaßnahmen für sozial schwache Gruppen eingeführt oder aufgestockt wurden, handelte es sich bei einem großen Teil der Maßnahmen um horizontale Maßnahmen, einschließlich der Begrenzung der Strompreise für private Haushalte und die Wirtschaft, die nach wie vor zu den niedrigsten in der EU gehören, wobei die Kosten von der staatlichen Stromversorgungsgesellschaft getragen werden. Der Erdgaspreis wurde ebenfalls gedeckelt, und die Regierung regulierte weiterhin die Preise für Kraftstoffe. Für eine kleinere Anzahl von Grundnahrungsmitteln wurden Preisobergrenzen festgelegt. Sektorspezifische Unterstützungsmaßnahmen wurden für den öffentlichen Verkehr, die Landwirtschaft, die Fischerei und die Holzindustrie eingeführt. Das zweite Paket, das im September 2022 verabschiedet wurde, beinhaltete auch eine deutliche Anhebung der Obergrenzen für verschiedene nicht steuerpflichtige Zahlungen an Arbeitnehmer*innen, deren kumulativer Betrag mehr als 20 Prozent des Durchschnittslohns erreichte.

Der Trend des Lohnanstiegs aus den Vorjahren setzte sich fort, was weitgehend auf den erheblichen Arbeitskräftemangel, die Erhöhung des Mindestlohns und die Inflation zurückzuführen ist. Die Reallöhne gingen jedoch stärker zurück als im Jahr 2021. Im Dezember 2022 lag der durchschnittliche Bruttolohn bei 1 427 Euro (+9,3 Prozent nominal und –3,4 Prozent real auf Jahresbasis), während der Nettolohn 1 046 Euro betrug (+8,2 Prozent nominal und –4,3 Prozent real). Der Mindestlohn für das Jahr 2023 wurde auf 700 Euro brutto (rund 560 Euro netto) festgesetzt, was einem Anstieg von 12,5 Prozent gegenüber dem Jahr 2022 entspricht. Die regelmäßige Anhebung des Mindestlohns seit 2016 führte zu einem kumulativen Anstieg von 69 Prozent, wobei sich der Mindestlohn in den letzten beiden Jahren um rund 50 Prozent des Durchschnittslohns und 60 Prozent des mittleren Lohns bewegte. Dies wirkt sich in vielen Sektoren nach wie vor negativ auf die Lohnunterschiede aus.

Laut der Arbeitskräfteerhebung lag die Beschäftigungsquote (15–64) im Jahr 2022 bei 69,7 Prozent (68,2 Prozent im Jahr 2021) und die Arbeitslosenquote (15–74) bei 7,0 Prozent (7,6 Prozent im Jahr 2021). Beide Indikatoren zeigen zwar, dass sich die Kluft gegenüber dem EU-Durchschnitt seit 2016 deutlich verringert hat, doch war dies eher auf die Abwanderung als auf die Schaffung von Arbeitsplätzen zurückzuführen. Die befristete Beschäftigung lag im Jahr 2022 bei 12,4 Prozent (11,4 Prozent im Jahr 2021) und damit nur leicht über dem EU-Durchschnitt, aber die prekäre Beschäftigung ist weiterhin weit verbreitet. Im Jahr 2021, dem letzten Jahr, für das Daten vorliegen, hatte Kroatien den höchsten Anteil an befristeten Verträgen mit einer Dauer von bis zu drei Monaten in der EU (4,2 Prozent).

Der Arbeitskräftemangel wirkt sich auf viele wichtige Wirtschaftszweige aus, unter anderem auf den Tourismus, das Baugewerbe, den Handel und das verarbeitende Gewerbe. Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte ist weiter gestiegen: Die Zahl der Arbeitserlaubnisse für Nicht-EU-Bürger erreichte im Jahr 2022 124 000, was einem Anstieg von mehr als 50 Prozent gegenüber 2021 entspricht. Ausländische Arbeitnehmer*innen kommen vor allem aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien, aber zunehmend auch aus Nepal und von den Philippinen. Die meisten Genehmigungen wurden für das Baugewerbe (54 700) und den Tourismus (32 300) erteilt. Die meisten ausländischen Arbeitskräfte sehen Kroatien nur als vorübergehenden Zwischenstopp, bevor sie versuchen, nach Westeuropa weiterzuziehen, was sowohl für die Arbeitgeber als auch für die Gewerkschaften und die Gesellschaft als Ganzes zusätzliche Herausforderungen mit sich bringt. Die Organisation ausländischer Arbeitnehmer*innen, die für die kroatischen Gewerkschaften auch unter günstigeren Umständen eine Herausforderung wäre, wird zusätzlich dadurch erschwert, dass viele von ihnen aus Ländern kommen, in denen die Gewerkschaftsrechte nicht geachtet werden, und dass sie bei den Vermittlern, die ihnen in Kroatien Arbeit verschafft haben, verschuldet sind. Mit der teilweisen Ausnahme der Gewerkschaften im Baugewerbe und im Tourismus, die sich aktiv um ihre Organisation bemühen, müssen die meisten Gewerkschaften die Bedeutung dieses Wandels auf dem Arbeitsmarkt und der Organisation ausländischer Arbeitnehmer*innen erst noch vollständig erfassen. Andererseits fehlt es in Kroatien immer noch an einer Einwanderungsstrategie und an systematischen Versuchen zur Integration ausländischer Arbeitnehmer*innen. Der Beginn der Erarbeitung einer Einwanderungspolitik wurde erst für Anfang 2023 angekündigt.

Das kroatische Steuersystem ist nach wie vor weitgehend unzulänglich, sowohl bei der Förderung der unternehmerischen Tätigkeit als auch bei der Erfüllung seiner Umverteilungsaufgaben. Die seit 2016 eingeführten Reformen mit dem beabsichtigten Ziel, die Steuerlast für Kapital und Arbeit zu senken und die Legalisierung der Schattenwirtschaft zu fördern, haben wichtige Fragen zur Fairness des Steuersystems aufgeworfen. Extrem niedrige Pauschalsteuern auf die kurzfristige Vermietung von Ferienwohnungen, die etwa die Hälfte der Betten im Tourismus ausmachen, wirken sich negativ auf das allgemeine unternehmerische Klima in den touristischen Regionen aus. Die niedrige Pauschalbesteuerung des Kleingewerbes fördert die Verschleierung der unselbstständigen Arbeit, insbesondere in Branchen wie der IT-Industrie. Die beträchtliche Zunahme der Zahl und des Betrags der Zahlungen an Arbeitnehmer*innen, die von der Einkommensteuer und den Sozialabgaben befreit sind, hat sich nachteilig auf Lohn erhöhungen durch Tarifverhandlungen ausgewirkt und wird erhebliche negative Auswirkungen auf die künftigen Renten haben. Mit einem der höchsten Mehrwertsteuersätze in Europa (25 Prozent) und der anhaltenden Zurückhaltung bei der Einführung der Grundstückssteuer sind die Auswirkungen des kroatischen Steuersystems insgesamt regressiv. Darüber hinaus kann sogar plausibel argumentiert werden, dass, da die Mehrwertsteuer den größten Teil der Steuereinnahmen ausmacht, die niedrigeren Einkommensgruppen den

größten Preis für die Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung zahlen, die größtenteils auch den Besserverdiener*innen zugutekommen.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Angesichts des allgemeinen Eindrucks, dass der Staat alles in seiner Macht Stehende tut, um die Auswirkungen der Inflation abzumildern, zumindest was den Gesamtumfang, wenn auch nicht die Qualität aller eingeleiteten Maßnahmen betrifft, haben die Gewerkschaften von großen Auseinandersetzungen mit der Regierung über politische Fragen abgesehen und sich stattdessen auf Tarifverhandlungen konzentriert.

Nach fast sechsmonatigen Verhandlungen wurden im Mai 2022 neue Tarifverträge für die öffentliche Verwaltung und den öffentlichen Dienst unterzeichnet, die eine Lohnerhöhung von 4 Prozent vorsehen. Die Bestimmung, die jährliche Verhandlungen über die Löhne und Gehälter (vor der Verabschiedung des Staatshaushalts für das nächste Jahr) vorsieht, ist zwar ein gängiges Merkmal von Tarifverträgen im öffentlichen Sektor, aber dieses Mal wurde aufgrund der steigenden Inflation in einer zusätzlichen Bestimmung ausdrücklich festgelegt, dass die Verhandlungen im September 2022 wieder aufgenommen werden und dass dabei die wirtschaftliche Lage und die wirtschaftlichen Indikatoren berücksichtigt werden.

Die Verhandlungen wurden im September zögerlich aufgenommen und dauerten fast zwei Monate. Die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, die traditionell die Verhandlungen anführen (aufgrund ihres stärkeren Streikpotenzials im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung), forderten zunächst eine zweistufige Lohnerhöhung von 8 Prozent und 5 Prozent, die der Inflation entsprechen sollte. Die Regierung bot zunächst nur 4 Prozent plus einen einmaligen »Inflationszuschlag« von 166 Euro an. Es bedurfte vier Verhandlungsrunden, wobei einige Gewerkschaften in jeder Phase Abstimmungen organisierten, um eine endgültige Einigung zu erzielen, nach der die Löhne im Oktober 2022 um 6 Prozent und im April 2023 um weitere 2 Prozent erhöht werden sollten. Die endgültige Vereinbarung wurde bei der Urabstimmung nur knapp von den beiden größten Gewerkschaften im Bildungswesen angenommen, deren Anteil an der Gesamtzahl der Gewerkschaftsmitglieder entscheidend für die Rechtswirksamkeit der Vereinbarung ist. Die Vereinbarung wurde schließlich von neun der elf Gewerkschaften, die den öffentlichen Dienst vertreten, sowie von den beiden Gewerkschaften, die die öffentliche Verwaltung vertreten, unterzeichnet.

In der Privatwirtschaft wurden die Verhandlungen über die beiden wichtigen Branchentarifverträge für das Baugewerbe und das Gastgewerbe, die Ende 2021 aufgenommen wurden, bis Mitte 2022 abgeschlossen. Ende April wurde ein neuer Tarifvertrag für das Gastgewerbe unterzeichnet, der Lohnerhöhungen zwischen 5 und 12 Prozent vorsieht. Dies führte zu einer weiteren Verringerung der Lohnunterschiede zwischen den vier Kategorien, in die die Arbeitsplätze im Tourismus in

diesem Tarifvertrag eingeteilt sind, da die Lohnerhöhungen für die beiden untersten Kategorien durch die Erhöhung des Mindestlohns diktiert wurden, während die Arbeitgeber eine proportionale Erhöhung für die beiden höheren Gruppen nicht akzeptierten.

Im Baugewerbe dauerten die Verhandlungen länger, sodass die Änderungen des Branchentarifvertrags erst im Juli 2022 unterzeichnet wurden. Obwohl dieser Vertrag die Löhne viel detaillierter regelt, mit elf Beschäftigungsgruppen und viel größeren Unterschieden, war der Trend ähnlich – der Lohn für die erste Gruppe wurde um 21,4 Prozent erhöht, mit kleineren Erhöhungen für die oberen Gruppen.

Zwar gelten beide Verträge für alle Arbeitgeber in den Sektoren, doch die Durchsetzung der Erweiterung bleibt eine Herausforderung, da der begründete Verdacht besteht, dass viele kleinere Arbeitgeber, deren Arbeitnehmer*innen nicht gewerkschaftlich organisiert sind, die Verträge nicht einhalten. Die Durchschnittslöhne in beiden Sektoren liegen deutlich unter den nationalen Löhnen, was darauf hindeutet, dass die Tariflöhne nicht immer eingehalten werden, da die tatsächliche Struktur der Arbeitsplätze andernfalls zu einem höheren Durchschnitt führen würde. Die tatsächlichen Verdienste in beiden Sektoren sind jedoch viel höher, da die Praxis, einen Teil des Lohns durch verschiedene nicht steuerbare Leistungen oder sogar durch illegale Barzahlungen auszugleichen, weit verbreitet ist.

Obwohl die Arbeitsinspektion und die Steuerverwaltung mit der Änderung des Mindestlohngesetzes im Jahr 2021 beauftragt wurden, die Anwendung der Lohnbestimmungen erweiterter Verträge zu überwachen, fehlen immer noch Informationen über die Ergebnisse solcher Inspektionen und mögliche Sanktionen bei Verstößen.

Konkrete Ergebnisse bleiben zwar noch abzuwarten, aber die Aktivitäten der Gewerkschaften des privaten Sektors im Bereich der Branchentarifverhandlungen haben zugenommen. Im Frühjahr 2022 schickten vier Mitgliedsgewerkschaften der SSSH gleichzeitig Initiativen an sechs sektorale Arbeitgeberverbände, in denen sie die Aufnahme von Branchentarifverhandlungen in der Lebensmittelindustrie, der Landwirtschaft, der Metallindustrie, der Elektroindustrie, der Holz- und Papierindustrie sowie im Buslinien-Personenverkehr vorschlugen. Da die Arbeitgeber die Initiativen zunächst ignorierten, veranstaltete die SSSH am Tag der Arbeit eine Demonstration vor dem Sitz des kroatischen Arbeitgeberverbands. Bis April 2023 wurden nur für den Buslinien-Personenverkehr Verhandlungen aufgenommen. Die sektoralen Verhandlungen im Handel, die 2019 aufgenommen wurden, dauern noch an, wobei eine Lösung des zentralen Konflikts noch nicht in Sicht ist – die Arbeitgeber wehren sich gegen jegliche Bestimmungen zu den Löhnen.

Wie schon im Vorjahr gab es intensive Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene, die in vielen privaten und öffentlichen Unternehmen zu Lohnerhöhungen und anderen materiellen Rechten führten. Ein interessanter, aber außergewöhnlicher Fall war die Kroatische Autobahn, ein staatlicher Betreiber

des nationalen Autobahnnetzes, wo der im Juli 2022 unterzeichnete neue Tarifvertrag eine monatliche Indexierung der Löhne an die Inflation vorsieht. In vielen Unternehmen entschieden sich die Arbeitgeber jedoch für eine Erhöhung verschiedener nicht steuerbarer Zahlungen, anstatt die Löhne deutlich oder überhaupt anzuheben. Da die meisten Arbeitnehmer*innen in erster Linie um ihr Nettoeinkommen besorgt sind, war es für die Gewerkschaften unmöglich, dieses Überschwappen der Lohnerhöhungen auf nicht steuerbare Zahlungen zu verhindern. Zwar liegen nur wenige statistische Daten vor, doch deuten Erfahrungswerte darauf hin, dass viele Arbeitnehmer*innen, insbesondere in der Privatwirtschaft, zwischen 10 und 20 Prozent ihres normalen Nettoeinkommens durch derartige Zahlungen erhalten.

Im Januar 2023 kam es zu einem dreitägigen wilden Streik bei Čistoća Zagreb, der Müllentsorgungsabteilung der Zagrebački Holding, einem Unternehmen, das den Großteil der öffentlichen Versorgungsdienste in der kroatischen Hauptstadt betreibt. Auslöser der Arbeitsniederlegung war die Entlassung von drei Arbeitnehmer*innen wegen Verstoßes gegen die Vorschriften zur Mülltrennung, aber auch die langjährige Unzufriedenheit mit den Löhnen und Arbeitsbedingungen spielte eine wichtige Rolle. Aus der anfänglichen Forderung nach Rückgängigmachung der Entlassungen wurde folglich eine Liste mit elf Forderungen zu den Löhnen und Arbeitsbedingungen, die am ersten Tag des Streiks formuliert wurden. Als sich die Abfälle weiterhin auf den Straßen stapelten, gingen die Geschäftsführung und die Stadtverwaltung schließlich einen Kompromiss mit den Arbeitnehmer*innen ein, indem sie einen Teil ihrer Forderungen erfüllten und versprachen, die verbleibenden Forderungen in den laufenden Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene zu erörtern. Anfang Februar 2023 wurde ein neuer Tarifvertrag für die Zagrebački Holding unterzeichnet, der eine fünfprozentige Lohnerhöhung ab Januar und weitere drei Prozent ab Juli vorsieht, mit zusätzlichen Erhöhungen für die unteren Lohngruppen. Da bereits vor und insbesondere nach den Ereignissen in Čistoća ein Streik auf Ebene des gesamten Unternehmens erwogen wurde, erleichterte die Arbeitsniederlegung das Zustandekommen der Vereinbarung. Der Streik führte zu einer weiteren Verschlechterung der bereits angespannten Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und der Koalition der links-grünen Partei Možemo! und ihrem Juniorpartner SDP, die in der Hauptstadt regiert. Es handelte sich allerdings um ein isoliertes Ereignis, das jedoch ein sehr sichtbares Symptom für die wachsende Unzufriedenheit der Arbeitnehmer*innen war. Ein weiterer wilder Streik fand im März in einem Supermarkt in Plodine auf der Insel Cres statt, während die Gewerkschaften im Mai einen erfolgreichen eintägigen Streik bei der kommunalen Abfallentsorgung in Split organisierten, der zu einer spürbaren Lohnerhöhung führte.

Intensive Tarifverhandlungen, einschließlich gelegentlicher Streikerwägungen, fanden in Vorschuleinrichtungen in mehreren Städten und Gemeinden statt, da die Kindergärtnerinnen und Kindergärtner nach wie vor mit ihren niedrigen Löhnen und der Missachtung der nationalen Pädagogikstandards unzufrieden sind. Im Oktober 2022 nahmen rund 2000 von ihnen an einer Demonstration in Zagreb teil, die gemeinsam

von drei Branchengewerkschaften und mehreren Berufsverbänden organisiert wurde.

Die im Juni 2021 gegründete Gewerkschaft der Beschäftigten auf digitalen Plattformen (SDRP) wurde im November 2022 aufgelöst. Obwohl es ihr gelang, die Arbeitsbedingungen der Plattformbeschäftigten ins Rampenlicht der Medien zu rücken und Boykotte gegen Uber und Wolt zu organisieren, brach die Gewerkschaft schließlich wegen schlechter Ergebnisse bei der Mitgliederwerbung zusammen. Im Februar und März gab es jedoch drei Proteste von Wolt-Fahrer*innen, die durch die Verschlechterung der Entlohnungspolitik des Unternehmens ausgelöst wurden. Die ersten beiden Proteste fanden vor der Unternehmenszentrale statt, um Wolt an den Verhandlungstisch zu zwingen. Nachdem dies gescheitert war, wurde die dritte Demonstration vor dem Regierungsgebäude organisiert, um einen besseren Rechtsrahmen für die Plattformarbeit zu fordern. Die Proteste fanden in den Medien große Beachtung und wurden von der Führung der allgemeinen Gewerkschaft »Novi sindikat« (»Neue Gewerkschaft«) aktiv unterstützt, aber es bleibt abzuwarten, ob es dieser Gewerkschaft gelingen wird, Plattformarbeiter*innen als Mitglieder zu gewinnen.

Da die derzeitigen Beschlüsse über die Repräsentativität von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden für den tripartiten sozialen Dialog im Juni 2023 auslaufen, veröffentlichte die Kommission zur Bestimmung der Repräsentativität im Februar einen Aufruf, in dem interessierte Parteien beider Seiten aufgefordert wurden, Daten über ihre Mitgliederzahl und andere für den Repräsentativitätsstatus erforderliche Kriterien vorzulegen. Der Prozess der Mitgliederzählung war Anfang April noch nicht abgeschlossen.

GEWERKSCHAFTEN IN KROATIEN – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden in Kroatien die ersten Arbeiter*innenvereinigungen und bald darauf richtige Gewerkschaften gegründet. In den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts entwickelten sich einige von ihnen zu respektablen Organisationen, die ihren Mitgliedern verschiedene Dienstleistungen anboten. In der Zeit von 1945 bis 1990 spielten die Gewerkschaften eine etwas andere Rolle als in liberalen Demokratien. Der Schwerpunkt lag auf der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen für die Mitglieder, aber aufgrund der Besonderheiten des jugoslawischen »selbstverwalteten Sozialismus« waren die Gewerkschaften auch an der Verwaltung der Wirtschaft beteiligt, insbesondere auf der Unternehmensebene. Auch wenn die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft rechtlich nicht verpflichtend war, so war sie doch eine starke soziale Norm, mit einem Mitgliederanteil von über 90 Prozent.

Die ersten nichtkommunistischen Gewerkschaften begannen Anfang der 1980er Jahre inoffiziell und 1989 offiziell zu arbeiten. Im Jahr 1990 wurde der Verband der unabhängigen

Gewerkschaften Kroatiens (Savez samostalnih sindikata Hrvatske – SSSH) als erster demokratischer Gewerkschaftsbund gegründet. Zu den Gründungsmitgliedern gehörten sowohl reformierte »alte« kommunistische Gewerkschaften als auch eine Reihe neu gegründeter Gewerkschaften – eine Entwicklung, die in den Transformationsländern einzigartig war. In den schwierigen Zeiten, in denen die politische und wirtschaftliche Transition gleichzeitig mit dem Unabhängigkeitskrieg stattfand, hielt die Einheit der Gewerkschaften jedoch nicht lange an. Verschiedene Spaltungen begannen die Bewegung zu beeinträchtigen, u.a. die Spannungen zwischen den Gewerkschaften des öffentlichen und des privaten Sektors, die sich aus unterschiedlichen Konzepten der gewerkschaftlichen Organisation ergeben haben, welche quasi-politischer Natur waren (vermeintlich »kommunistische« im Gegensatz zu »echten kroatischen« Gewerkschaften), sowie die, die aus den Ambitionen einzelner Gewerkschaftsführer*innen resultierten.

Bis Anfang der 2000er Jahre zerfiel die Gewerkschaftsszene in sechs repräsentative Verbände und mehr als 600 registrierte Gewerkschaften, von denen die meisten tatsächlich nur auf betrieblicher Ebene organisiert waren. Der Wettbewerb zwischen den Gewerkschaften wurde zu einem alltäglichen Phänomen – sowohl zwischen den Gewerkschaftsbünden, die um Mitglieder konkurrieren, als auch zwischen verschiedenen Gewerkschaften, die sich im Wettstreit um die Mitglieder in ein- und demselben Unternehmen befinden.

Während sich Anfang der 1990er Jahre die überwiegende Mehrheit der früheren Mitglieder dafür entschied, wieder in die demokratische Gewerkschaftsbewegung einzutreten, begann die Mitgliederzahl bald darauf kontinuierlich zu sinken. Die Hauptgründe dafür waren der Strukturwandel in der Wirtschaft, der die gewerkschaftliche Organisation in einer wachsenden Zahl neu gegründeter Unternehmen erschwerte, sowie demografische Faktoren, da jüngere Arbeitnehmer*innen immer seltener die Mitgliedschaft beantragten. Die letzten verfügbaren Schätzungen gehen jedoch von einem gewerkschaftlichen Organisationsgrad von rund 24 Prozent aus, womit Kroatien im Vergleich zu den meisten anderen postkommunistischen Ländern immer noch einen respektablen Organisationsgrad aufweisen kann.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Savez samostalnih sindikata Hrvatske – SSSH (Verband der unabhängigen Gewerkschaften Kroatiens) wurde im Mai 1990 gegründet und blieb während des gesamten Jahrzehnts der mit Abstand stärkste Gewerkschaftsbund. Obwohl seine Mitgliederzahlen heute eher denen anderer Gewerkschaftsbünde entsprechen, ist er nach wie vor der stärkste Verband hinsichtlich der Organisation und Personalausstattung. Er ist der einzige Gewerkschaftsbund, der überwiegend auf Branchenebene organisiert ist. Zu seinen Mitgliedern gehören die meisten der stärksten Branchengewerkschaften des privaten Sektors (z.B. Metallarbeiter*innen, Arbeitnehmer*innen im Handel, Baugewerbe, Tourismus und Dienstleistungen, Energie, Chemie und nichtmetallverarbeitende Industrie usw.) so-

Tabelle 1

Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Kroatien

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Savez Samostalnih Sindikata Hrvatske, SSSH (Verband der Unabhängigen Gewerkschaften Kroatiens)	Vorsitz: Mladen Novosel	ca. 95 000	EGB, IGB
Nezavisni hrvatski sindikati, NHS (Unabhängige Gewerkschaften Kroatiens)	Vorsitz: Krešimir Sever	ca. 97 000	EGB, IGB
Matica hrvatskih sindikata, MHS (Verband Kroatischer Gewerkschaften)	Vorsitz: Sanja Šprem	ca. 61 000	EGB

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Kroatien

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Sindikat hrvatskih učitelja, SHU (Kroatische Lehrer*innengewerkschaft)	MHS	Vorsitz: Sanja Šprem	ca. 22 400	ETUCE, EI
Sindikat policije Hrvatake, SPH (Polizeigewerkschaft Kroatiens)	SSSH	Vorsitz: Dubravko Jagić	ca. 12 500	EUROFEDOP
Samostalni sindikat radnika u komunalnim i srodnim djelatnostima Hrvatske, SSKH (Unabhängige Gewerkschaft der Beschäftigten in öffentlichen Versorgungsbetrieben und verwandten Dienstleistungen Kroatiens)	SSSH	Vorsitz: Baldo Kovačević	ca. 8 500	EPSU, PSI
Sindikat zaposlenih u poljoprivredi, prehrambenoj i duhanskoj industriji i vodoprivredi Hrvatske, PPDIV (Gewerkschaft Landwirtschaft, Ernährung, Tabak und Wasserwirtschaft)	SSSH	Vorsitz: Denis Paradiš	ca. 10 000	EFFAT, IUF
Nezavisni sindikat zaposlenih u srednjim školama Hrvatske, NSZSSH (Unabhängige Gewerkschaft der Beschäftigten an Mittelschulen in Kroatien)	MHS	Vorsitz: Nada Lovrić	ca. 9 700	ETUCE, EI

wie einige der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors (Beschäftigte im kommunalen Bereich, Gesundheitswesen, Polizei). Er ist auch der einzige Gewerkschaftsbund, der überwiegend Arbeitnehmer*innen in der Privatwirtschaft organisiert (etwa zwei Drittel der Mitglieder). Neben der regelmäßigen Ausarbeitung umfassender politischer Konzepte für die allgemeine sozioökonomische Entwicklung Kroatiens hat der SSSH auch Debatten organisiert und Stellungnahmen zu Themen wie dem digitalen und grünen Wandel abgegeben. In den letzten Jahren hat sich der SSSH in der Kampagnenarbeit in sozialen Netzwerken engagiert und aktiv Organisationsinitiativen in unterschiedlichen Bereichen unterstützt, wie z. B. digitale Plattformen und gemeinnützige Organisationen. Dies hat sich jedoch noch nicht in steigenden Mitgliederzahlen

niedergeschlagen, was zumindest teilweise darauf zurückzuführen ist, dass viele der angeschlossenen Gewerkschaften ihre Organisationspraktiken viel langsamer modernisieren. Der SSSH ist bei weitem der aktivste Gewerkschaftsbund auf internationaler Ebene, und sein Ruf und Einfluss übersteigen seine relative zahlenmäßige Stärke. Der SSSH hat sieben verschiedene Präsident*innen gehabt, darunter zwei Frauen. Der derzeitige Präsident, Mladen Novosel, führt die Organisation seit 2010.

Der 1999 gegründete Dachverband Nezavisni hrvatski sindikati – NHS (Unabhängige Gewerkschaften Kroatiens) schließt viele Gewerkschaften auf Unternehmensebene ein (daher die Bezeichnung »unabhängig«), obwohl zu ihren Mitgliedern

auch einige große Branchengewerkschaften gehören, z. B. für Kommunal- und Staatsbedienstete sowie für Beschäftigte im Banken- und Finanzsektor. Der NHS ist ein loser Zusammenschluss von mehr als 100 Gewerkschaften aus dem privaten und öffentlichen Sektor, wobei er vor allem in öffentlichen Unternehmen vertreten ist. Das Image der NHS ist untrennbar von dem ihres einzigen Präsidenten, Krešimir Sever, verbunden, der 2019 für seine sechste Amtszeit gewählt wurde. Dank seiner rhetorischen Fähigkeiten und seiner geschickten Medienarbeit ist es Krešimir Sever oftmals gelungen, als Sprecher der kroatischen Gewerkschaftsbewegung wahrgenommen zu werden – obwohl sein Verband, auch wenn er ungefähr die gleiche Mitgliederzahl hat wie der SSSH, in vielen Bereichen viel weniger aktiv ist als dieser.

Matica hrvatskih sindikata – MHS (Verband der kroatischen Gewerkschaften) wurde 1993 gegründet, wobei die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes (insbesondere des Bildungs- und Gesundheitswesens) zu den wichtigsten Mitgliedern gehören. Der MHS und seine größten Gewerkschaften sind zahlenmäßig kleiner als SSSH und NHS und beziehen ihre Stärke (und finanzielle Stabilität) aus dem nach wie vor hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad im öffentlichen Dienst. Dem MHS und den ihm angeschlossenen Gewerkschaften ist es gelungen, einen angemessenen gewerkschaftlichen Organisationsgrad im öffentlichen Dienst aufrechtzuerhalten und zeitweise erhebliche Lohnerhöhungen und andere Vergünstigungen für ihre Mitglieder (insbesondere im Bildungswesen) zu erreichen. Nichtsdestotrotz sind sie traditionell viel weniger an der allgemeinen Funktionsweise des Arbeitsmarktes und anderen Themen interessiert, die für die Gewerkschaften des privaten Sektors wichtig sind. Vilim Ribić von der Unabhängigen Gewerkschaft der Wissenschaft und des Hochschulwesens war von Anfang an die treibende Kraft und das öffentliche Gesicht des MHS, auch wenn er nicht immer offiziell dessen Vorsitzender war. Im Jahr 2022 wurde er von Sanja Šprem als MHS-Präsidentin abgelöst.

Es ist fast unmöglich, verlässliche Daten über die Mitgliederzahlen der einzelnen Gewerkschaften zu erhalten, aber der gewerkschaftliche Organisationsgrad insgesamt weist immer noch eine rückläufige Entwicklung auf, wenn auch wahrscheinlich etwas langsamer als in den 1990er oder 2000er Jahren. Seltene Untersuchungen in diesem Bereich lassen darauf schließen, dass der Hauptgrund für die sinkenden Mitgliederzahlen in der Altersstruktur der Gewerkschaftsmitglieder liegt, da die Zahl der Neueintritte nicht mit der Zahl der Austritte aufgrund der Pensionierung übereinstimmt. Die größten Gewerkschaften sind nach wie vor die auf Branchenebene organisierten, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor, z. B. im Bildungswesen, im Gesundheitswesen, in der Landwirtschaft und der Lebensmittelindustrie, in der Metallindustrie, im Handel, im Tourismus und im Dienstleistungssektor. Es gibt auch eine Reihe von Berufsgewerkschaften (vor allem im Gesundheitswesen, wo es neben der Branchengewerkschaft separate Gewerkschaften für Krankenschwestern und -pfleger, medizinisches Fachpersonal und Ärzt*innen gibt) sowie einige allgemeine Gewerkschaften. Der höchste gewerkschaftliche Organisationsgrad ist in der staatlichen Verwaltung und im öffentlichen Dienst (insbeson-

dere im Bildungs- und Gesundheitswesen) zu verzeichnen, gefolgt von staatlichen Unternehmen und von Unternehmen, die bereits vor 1990 bestanden und somit eine gewerkschaftliche Tradition hatten. In der Regel haben Unternehmen, die nach 1990 gegründet wurden, deutlich geringere Chancen, gewerkschaftlich organisiert zu werden.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Die Freiheit, sich gewerkschaftlich zu organisieren, wird durch die kroatische Verfassung und das Arbeitsgesetz garantiert, wobei Letzteres die Arbeitsbeziehungen im Detail regelt. Für die Registrierung einer Gewerkschaft sind zehn Personen erforderlich. Gewerkschaften müssen demokratische Organisationen sein, die sich an ihre Satzung halten und in den Tarifverhandlungen als eines der Hauptziele der Organisation festgelegt sind.

Auf Unternehmensebene haben die Gewerkschaften das Recht, ihre Vertreter*innen zu ernennen. Diese genießen gesetzlichen Schutz vor Diskriminierung oder Entlassung aufgrund ihrer Gewerkschaftsarbeit und haben das Recht, die Interessen der Gewerkschaftsmitglieder gegenüber den Arbeitgebern zu vertreten. Ihre Rechte bei der Ausübung dieser Funktion, einschließlich der Anzahl der Arbeitsstunden, die sie für gewerkschaftliche Aktivitäten aufwenden können, sind üblicherweise in den Tarifverträgen festgelegt.

Es gibt noch eine zweite Art der Vertretung auf Unternehmensebene, nämlich die der sogenannten Arbeitnehmer*innenvertreter*innen, einschließlich der Betriebsräte (die in Unternehmen mit mehr als 20 Arbeitnehmer*innen gewählt werden können), der Arbeitnehmer*innenvertretung für Gesundheit und Sicherheit und der Arbeitnehmer*innenvertretung in Verwaltungsräten. Die Arbeitnehmer*innenvertretungen werden von allen Arbeitnehmer*innen gewählt und haben ein Recht auf Unterrichtung, Anhörung und sogar ein gewisses Mitbestimmungsrecht sowie das Recht auf Freistellung für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben. In gewerkschaftlich organisierten Unternehmen werden diese Funktionen in der Regel von Gewerkschafter*innen wahrgenommen, obwohl es auch möglich ist, mit einer unabhängigen Liste bei den Wahlen anzutreten.

Viele der mehr als 600 Gewerkschaften des Landes sind reine Betriebsorganisationen. Größere Branchengewerkschaften sind in der Regel auch auf Unternehmensebene organisiert und verfügen über ein hohes Maß an Unabhängigkeit, auch in finanzieller Hinsicht. Die Gründe dafür liegen in der Tradition starker betrieblicher Gewerkschaftsorganisationen im Zeitraum 1945–1990, während die intensive Zersplitterung der Gewerkschaften seit den 1990er Jahren eine Entwicklung in eine andere Richtung nicht förderte. Gewerkschaften auf Unternehmensebene, die keine Zweigorganisationen finanzieren müssen, können einen großen Teil ihres Einkommens für soziale Dienste und direkte Finanztransfers für die Mitglieder ausgeben – dies zwingt die betrieblichen Organisationen der Zweiggewerkschaften, in denen gewerkschaftlicher Wettbewerb herrscht, faktisch dazu, sich ähnlich zu verhalten.

Die Zersplitterung der Gewerkschaften und die oben genannten Folgen schwächen die Stärke und Wirksamkeit der Gewerkschaftsbewegung insgesamt. Die Rivalität zwischen den Gewerkschaften desselben Unternehmens sowie zwischen den Gewerkschaftsbünden auf nationaler Ebene demotiviert die Arbeitnehmer*innen häufig, der Bewegung beizutreten.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Zu den Hauptaufgaben der Gewerkschaften und den Dienstleistungen, die sie ihren Mitgliedern anbieten, gehören Tarifverhandlungen, Rechtshilfe und Einflussnahme auf die öffentliche Politik.

Es gibt kein einheitliches Tarifverhandlungssystem, und die Praktiken unterscheiden sich erheblich zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Im öffentlichen Sektor gibt es ein gewisses Maß an Koordinierung mit dem Basistarifvertrag, der die horizontalen Arbeitnehmer*innenrechte und die Grundlage für die Lohnberechnung regelt, und sieben Branchentarifverträge, die spezifische Fragen für verschiedene Bereiche des öffentlichen Sektors regeln (z. B. Gesundheitswesen, Grundschulbildung, Sekundarbildung, Hochschulbildung und Wissenschaft, Kultur usw.).

In der Privatwirtschaft finden die Tarifverhandlungen überwiegend auf der Ebene der einzelnen Arbeitgeber statt und es gibt nur wenige Branchentarifverträge (die wichtigsten sind die Verträge für das Baugewerbe und das Tourismus- und Gaststättengewerbe). Das Fehlen stärkerer sektoraler Tarifverhandlungen kann sowohl auf die mangelnde Bereitschaft der Arbeitgeberverbände, Verträge zu unterzeichnen, die ihre Mitglieder rechtlich binden würden, insbesondere in finanzieller Hinsicht, als auch auf die schwache Druckkraft der Gewerkschaften auf dieser Ebene zurückgeführt werden. Viele Unternehmen haben jedoch eine ausgeprägte Tradition von Tarifverhandlungen, einschließlich regelmäßiger Zyklen (meist jährlich oder halbjährlich). Die meisten staatlichen Unternehmen haben auch Firmentarifverträge.

Der Deckungsgrad der Tarifverträge liegt bei etwa 46,5 Prozent und war in den letzten zehn Jahren relativ stabil. Im Allgemeinen bewirken Tarifverträge eine Verbesserung der Löhne und Arbeitsbedingungen für einen großen Teil der Arbeitnehmer*innenschaft, indem sie viele Arbeitnehmer*innenrechte über das gesetzliche Minimum hinaus festlegen und in vielen Unternehmen häufige oder gelegentliche Lohnerhöhungen gewährleisten. Ein erheblicher Teil der Tarifverträge regelt die Löhne jedoch nur teilweise, wobei sich die Verhandlungen oft auf zusätzliche materielle Rechte konzentrieren. In gewerkschaftlich organisierten Unternehmen werden die Tarifverträge in der Regel eingehalten, aber die Durchsetzung der erweiterten Anwendung sektoraler Tarifverträge ist zweifelhaft. Da der Deckungsgrad der Tarifverträge unter 80 Prozent liegt, ist Kroatien gemäß der Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der EU verpflichtet, bis Ende 2024 einen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen zu verabschieden. Im Frühjahr 2023 hat die Regierung Gespräche mit den Sozialpartnern zu diesem Thema aufgenommen.

Arbeitskampfmaßnahmen sind keine Seltenheit, aber in der Privatwirtschaft sind Streiks viel häufiger auf die Nichtzahlung von Löhnen zurückzuführen als auf Streitigkeiten über die Lohnhöhe. Streiks für Lohnerhöhungen sind jedoch im öffentlichen Dienst, insbesondere im Bildungs- und Gesundheitswesen, nicht selten.

Die Rechte der Arbeitnehmer*innen werden im öffentlichen Sektor zumeist respektiert, jedoch kommt es gelegentlich zu Verstößen gegen das Arbeitsgesetz bei den Arbeitgebern im privaten Sektor. Daher ist der kostenlose Rechtsbeistand, der auch die Vertretung vor Gericht umfasst, eine wichtige Dienstleistung, welche von den Gewerkschaften des privaten Sektors angeboten wird. Sie wird entweder von Gewerkschaftsanwält*innen geleistet oder extern vergeben.

Viele Gewerkschaften bieten ihren Mitgliedern auch verschiedene soziale Dienstleistungen an, darunter exklusive Rabatte, die Organisation von Gewerkschaftssportspielen oder -ausflügen und die finanzielle Unterstützung von Mitgliedern in schwierigen Situationen.

Die Gewerkschaftsverbände versuchen mit unterschiedlicher Effizienz, auf die öffentliche Politik Einfluss zu nehmen. Die Gewerkschaftsbünde arbeiten regelmäßig bei den wichtigsten Themen zusammen, wie z. B. beim Arbeitsrecht oder bei der Rentenreform. Die Pluralität der Gewerkschaftsbünde und die Tatsache, dass etwa ein Drittel der Mitglieder Gewerkschaften angehören, die keinem Gewerkschaftsbund angeschlossen sind, wirken sich jedoch nachteilig auf die Gesamtstärke auf nationaler Ebene aus.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Die Gewerkschaften in Kroatien verzeichnen nach wie vor einen Mitgliederrückgang, der in den letzten Jahren vor allem auf demografische Gründe zurückzuführen ist, da die älteren Generationen, die nach und nach in den Ruhestand gehen, sehr viel häufiger Gewerkschaftsmitglieder sind als die jüngeren. Zwar sind einige Gewerkschaften bei der Modernisierung ihrer Organisation und Strategie erfolgreicher, doch gibt es keine nennenswerten Beispiele für eine Umkehr des genannten Trends durch solche Reformen. Gelegentlich wird zwar über den Zusammenschluss von einzelnen Gewerkschaften diskutiert, doch sind Zusammenschlüsse nach wie vor selten.

Die kroatische Gewerkschaftsbewegung, einschließlich aller Dachverbände und der großen Mehrheit der Einzelgewerkschaften, ist politisch unabhängig und neutral. Die Gewerkschaften halten es grundsätzlich für wichtig, alle politischen Optionen unterschiedslos zu behandeln (mit Ausnahme derjenigen, die extremistische Ansichten vertreten, die mit der Demokratie und den universellen Menschenrechten unvereinbar sind), und sind bereit, mit politischen Akteuren, die öffentliche Ämter bekleiden, zu sprechen, mit ihnen zusammenzuarbeiten oder gegen sie zu demonstrieren, wenn es um einzelne Themen und politische Richtlinien geht. Die Abneigung, Bündnisse mit politischen Parteien einzugehen, ist

historisch bedingt. Während des Kommunismus waren die Gewerkschaften in das politische System eingebettet, was später dazu führte, dass sie sich von den politischen Parteien distanzieren mussten. In den 1990er Jahren setzten die politischen Eliten bei der Unabhängigkeit und dem Aufbau des Staates auf die Einheit der Nation und betrachteten Gewerkschaftsaktivitäten als Ausdruck eines unerwünschten Klassenkonflikts.

Der institutionelle dreigliedrige soziale Dialog, der auf die späten 1990er Jahre zurückgeht und Anfang der 2000er Jahre mehr oder weniger seine heutige Form angenommen hat, ist formal gut strukturiert und entwickelt. Sein wichtigstes Gremium ist der dreigliedrige Wirtschafts- und Sozialrat, der formal ein beratendes Gremium für die Regierung ist, in Wirklichkeit aber ein Forum für den Meinungsaustausch zwischen der Regierung und den Sozialpartnern darstellt. Seine Sitzungen werden durch verschiedene Verfahren für die Beteiligung der Sozialpartner an der Ausarbeitung von Gesetzen und anderen Dokumenten der öffentlichen Politik abgelöst. Der formale Entwicklungsstand all dieser Mechanismen steht jedoch in keinem Verhältnis zu ihrer tatsächlichen Bedeutung und ihrem Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse. Das soll nicht heißen, dass die Gewerkschaften nicht gelegentlich ein starkes politisches Gewicht haben, aber das hängt mehr von der öffentlichen Unterstützung für ihre Anliegen ab als von den formalen Regelungen.

Die Referendumsinitiative ist wahrscheinlich die stärkste Waffe, die die Gewerkschaften einsetzen können, um die Politik der Regierung zu ändern. Um ein Referendum zu initiieren (oder eine Regierung zu zwingen, ihre Politik zu ändern, um ein solches zu vermeiden), sind Unterschriften von 10 Prozent der Wähler*innen erforderlich. In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist dies viermal den Gewerkschaften und nur einmal anderen Akteuren gelungen (mit einer Reihe erfolgloser Versuche). Da dies jedoch eine komplizierte logistische Operation ist und eine landesweite Kampagne erfordert, kann diese Initiative angesichts der hohen Kostenintensität beider Formen nur bei den wichtigsten Themen eingesetzt werden.

Andere Formen direkter Aktionen, wie z. B. Demonstrationen, sind weit weniger wirksam, um Druck auf die Regierung auszuüben – dies ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die Gewerkschaften Schwierigkeiten haben, die Bürger*innen für diese Art von Aktionen zu mobilisieren, die daher auf organisierte Gewerkschaftsmitglieder beschränkt bleiben. Zumindest in den letzten Jahren haben einige Gewerkschaftsbünde und Gewerkschaften auch begonnen, Kampagnen in den digitalen Medien zu führen, auch wenn deren Ergebnisse (abgesehen von der Unterstützung traditioneller Kampagnen, wie z. B. Referendumsinitiativen) noch ausstehen.

Die öffentliche Meinung über Gewerkschaften ist gespalten. Während viele nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer*innen die Gewerkschaften und ihre Forderungen im Allgemeinen unterstützen, hält ein erheblicher Teil von ihnen, vor allem diejenigen, die in kleineren Privatunternehmen arbeiten, sie für veraltete oder erfolglose Organisationen. Die

Medien akzeptieren die Gewerkschaften größtenteils als legitime Vertreter der Arbeitnehmer*innen, insbesondere bei Tarifverhandlungen, obwohl Kritik an den Positionen und Aktionen der Gewerkschaften aus neoliberalen Gründen keine Seltenheit ist. Die Gewerkschaften unterhalten im Allgemeinen positive Beziehungen zu anderen Organisationen der Zivilgesellschaft, auch wenn sie nur gelegentlich zu konkreten gemeinsamen Aktionen führen.

Alle drei repräsentativen Gewerkschaftsverbände und die meisten der größeren Branchengewerkschaften sind europäischen und/oder internationalen Verbänden angeschlossen. Viele von ihnen sind jedoch aufgrund begrenzter personeller Ressourcen, Sprachbarrieren und manchmal mangelndem Interesse der Führungsebene auf internationaler Ebene nicht sehr aktiv.

Die größte Herausforderung für die Gewerkschaften in Kroatien besteht darin, den langfristigen Trend des Mitglieder-rückgangs umzukehren. Die große Mehrheit der Gewerkschaften hat keine Strategie zur Bewältigung dieser Herausforderung oder, falls eine solche existiert, fehlt den Organisationen politisches Engagement für deren konsequente Umsetzung.

Darko Šeperić, Exekutivsekretär für Projekte, Bildung und europäische Angelegenheiten, Verband der unabhängigen Gewerkschaften Kroatiens

Dr. Sonja Schirmbeck, Leiterin des Regionalbüros der Friedrich-Ebert-Stiftung für Kroatien und Slowenien Zagreb

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale und Europäische Politik | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:

Dr. Marc Meinardus

Gewerkschaftsprogramme Europa und Nordamerika

marc.meinardus@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.