

## Die Krise der Sozialdemokratie: Grabenkämpfe nach verlorenen Europawahlen

von Nenad Zakošek

Die regierende Sozialdemokratische Partei (SDP) macht derzeit ihre schwerste Krise durch, seit Zoran Milanović, Vorsitzender und Premierminister, im Juni 2007 zum Nachfolger des langjährigen Gründungsvorsitzenden Ivica Račan gewählt wurde. Die interne Krise beeinflusste auch den Ausgang der Wahlen zum Europäischen Parlament am 25. Mai 2014, bei denen die HDZ-geführte konservative Parteienkoalition, mit einem Vorsprung von elf Prozentpunkten (41,4 zu 29,9 Prozent) vor der SDP-geführten Liste siegte. Zurückzuführen ist die Krise auf die Führungs- und Leistungsschwäche der SDP, die in einem offenen Konflikt zwischen Premier Milanović und Finanzminister Slavko Linić ihren Höhepunkt erreichte.

### Genesis der Krise

Im Dezember 2011 kam die SDP mit ihren Koalitionspartnern HNS, IDS und HSU an die Macht. Die größte Herausforderung für die Regierung war die seit 2009 andauernde Rezession, die sich auch negativ auf die Staatsfinanzen auswirkte. Es galt, Instrumente zur Förderung des Wirtschaftswachstums zu finden und zugleich den Staatshaushalt zu konsolidieren. Deswegen waren die beiden entscheidenden Minister der Milanović-Regierung der erste Vizepräsident und Wirtschaftsminister Radimir Čačić (HNS) und Finanzminister Slavko Linić (SDP). Čačić setzte in seinem Plan für wirtschaftliche Erholung auf große Investitionen von Staatsunternehmen (Verkehrsinfrastruktur, Energie, Umweltschutz) und von ausländischen Anlegern. Er hatte jedoch keinen Erfolg und musste im November 2012 die Regierung verlassen, denn er war wegen eines Verkehrsunfalls mit Todesfolge rechtskräftig zu 22 Monaten Gefängnis verurteilt worden. Nach seinem Ausscheiden wurde sein Wirtschaftskonzept von seinem Nachfolger Ivan Vrdoljak (HNS) nicht mehr mit Nachdruck verfolgt, so dass bis heute keines von Čačićs Projekten realisiert wurde.

Nach dem Abgang von Čačić wurde Finanzminister Linić zur herausragenden Gestalt in der Regierung. Linić beeinflusste durch sein Handeln nicht nur die Finanzpolitik, sondern auch die Wirtschaftspolitik. Seine Strategie der Konsolidierung des Staatshaushalts beruhte auf der Erhöhung der Einnahmen durch Stärkung der Steuerdisziplin und auf der Ausweitung der Steuerbasis; dabei war er relativ erfolgreich. Auf der Ausgabeseite waren seine Ziele bescheidener. Einsparungen im öffentlichen Bereich betrafen vor allem staatliche Investitionen, während Kürzungen in den Sektoren wie Gesundheit und Bildung mäßig waren oder ganz ausblieben. Bei der Bekämpfung der Wirtschaftskrise konzentrierte sich Linić auf die Sanierung und Rettung von Privatunternehmen, die rote Zahlen schrieben, vor der Krise aber erfolgreich waren. Dazu wurde ein Verfahren zur außergerichtlichen Vorkonkursregelung eingeführt. In der Regie des Finanzministeriums wurde konkursgefährdeten Unternehmen ermöglicht, mit ihren Gläubigern einen Vergleich über die ausstehenden Schulden, einschließlich staatlicher Forderungen wie Steuern und Sozialabgaben, zu finden. Dadurch sollten die Unternehmen in die Lage versetzt werden, ihre Wirtschaftsaktivitäten fortzusetzen. Das Problematische an dieser

Regelung war die Intransparenz des Verfahrens und seine Anfälligkeit für politische oder klientelistische Interventionen. Je länger das Verfahren praktiziert wurde, desto häufiger kam es zu Anschuldigungen gegen den Finanzminister, er persönlich oder leitende Beamte des Ministeriums entschieden willkürlich und ohne jede gerichtliche Kontrolle über das Überleben oder den Untergang von Unternehmen.

Anfang Februar 2014 wurde der Vize-Finanzminister Branko Šegon, der eine wichtige operative Rolle in den Verfahren der Vorkonkursregelung spielte, von Premier Milanović wegen eines Interessenkonflikts und nepotistischer Begünstigungen entlassen, ein Vorfall, der das Verhältnis zwischen Milanović und Linić schwer beschädigte. Später wurde bekannt, dass nach der Absetzung Šegons jegliche Kommunikation zwischen Premier und Finanzminister aufgehört hatte. Drei Monate später wurde Linić im Konflikt mit der Leiterin der Steuerbehörde Nada Čavlović Smiljanec beschuldigt, in einem Vorkonkursverfahren selbst interveniert und den Schuldner begünstigt zu haben. Darauf reagierte Milanović am 6. Mai mit der Entlassung des Finanzministers.

### Spaltung der Parteiführung

Linić, der offensichtlich gekränkt war, antwortete mit einem persönlichen Rachefeldzug gegen den Premier. Nach der Europawahl erhob er am 29. Mai auf einer Pressekonferenz schwere Anschuldigungen gegen Milanović: Der Premier missbrauche sein Amt, um Freunde und Familienangehörige zu begünstigen, außerdem habe er gesetzeswidrig Polizei und Geheimdienste eingesetzt, um ihn, Linić, zu bespitzeln. Milanović erklärte die Anschuldigung für absurd und ging auf die Vorwürfe nicht ein (eine Untersuchung des zuständigen Parlamentsausschusses fand keine Belege für eine Bespitzelung). Der eilig zusammengerufene Vorstand der SDP entschied auf Milanovićs Initiative, einen Antrag auf Ausschluss Linićs aus der Partei zu stellen. Das letzte Wort über Linićs Schicksal in der Partei hatte der Hauptausschuss der SDP – das höchste Parteiorgan zwischen den Parteitägen.

Die Entscheidung des Hauptausschusses fiel am 7. Juni: Mit 50 gegen 47 Stimmen wurde der Ausschluss Linićs aus der SDP beschlossen. Die Abstimmung des Hauptausschusses war aber zugleich ein Urteil über Milanović. Die knappe Mehrheit verdeutlichte die Spaltung in der Parteiführung, aber auch die Tatsache, dass Milanovićs Autorität als SDP-Vorsitzender schwer angeschlagen ist.

Die politischen Konsequenzen dieser Ereignisse sind für die SDP katastrophal. Das Vertrauen der Wähler in die regierenden Sozialdemokraten schwindet rapide, nicht nur wegen ihrer politischen Uneinigkeit und wegen ihrer Unfähigkeit, Reformen durchzuführen und Wirtschaftswachstum anzustoßen, sondern auch, weil sie ihre Reputation als ehrliche Partei verloren haben. Dies war bisher das wichtigste Merkmal, das sie von der durch vielerlei Korruptionsskandale geschädigten HDZ unterschied. Die Chancen der SDP, die Ende 2015 fälligen Parlamentswahlen zu gewinnen, sind durch die letzten Ereignisse deutlich geringer geworden.

## editorial

von Nenad Zakošek



Die aktuelle politische Lage Kroatiens wird durch die gewohnte ideologische Frontstellung zwischen links und rechts bestimmt, und dies macht sich auch bei

den beiden Wahlgängen des Jahres 2014 bemerkbar. Ende Mai fanden Europawahlen statt, und im Dezember werden die Bürger den Staatspräsidenten wählen. Die Europawahlen zeigten eine weitere dramatische Schwächung der regierenden Mitte-Links-Koalition und ein Comeback der Rechten unter Führung der HDZ. Während vor einem Jahr, bei den ersten Europawahlen (kurz vor dem Vollzug des EU-Beitritts am 1. Juli 2013 wählte Kroatien für den Rest der Legislaturperiode erstmals Europaparlamentarier), die beiden Koalitionsblöcke der HDZ und SDP fast gleich stark waren, siegte im Mai dieses Jahres die HDZ-geführte Koalition mit einem Vorsprung von mehr als zehn Prozentpunkten. Für den Niedergang der SDP-Koalition war – neben der inkonsistenten und unwirksamen Wirtschaftspolitik der Regierung – die innere Zerstrittenheit der SDP sowie eine kontinuierliche Mobilisierung der rechts-konservativen Kräfte verantwortlich. Letztere gelang durch Thematisierung kontroverser ideologischer Fragen, von der Sexualerziehung in Schulen und den Rechten sexueller und ethnischer Minderheiten bis zum Verhältnis zu den Verbrechen der kommunistischen Zeit. Die SDP hofft, den negativen Trend in den Präsidentschaftswahlen umkehren zu können. Doch wird der gegenwärtige Präsident Ivo Josipović, der von der SDP unterstützt wird, durch die HDZ-Kandidatin Kolinda Grabar-Kitarović herausgefordert. Sie war Europa- und Außenministerin in der Sanader-Regierung und bekleidet derzeit die Funktion einer Vize-NATO-Generalsekretärin für öffentliche Diplomatie. Obwohl Josipović in den Meinungsumfragen noch immer einen deutlichen Vorsprung besitzt, erscheint der Wahlausgang zunehmend ungewiss. Ein Jahr nach dem Beitritt zur Europäischen Union befindet sich Kroatien weiter in einer Rezession. Das Land wird neben Zypern das einzige EU-Mitglied sein, wo das Sozialprodukt auch 2014 schrumpft. Mit den Gründen für diese andauernde wirtschaftliche Schwäche setzt sich in dieser Ausgabe des **Blickpunkt** der Wirtschaftsanalytiker Velimir Šonje auseinander. Gewerkschaftsexperte Darko Šeperić seziert die Bemühungen der Regierung, die Arbeitsgesetzgebung zu reformieren. Die Verfassungsrechtlerin Sanja Barić bewertet in einem Interview die Verfassungsordnung Kroatiens sowie verschiedene Initiativen der Regierung und von Bürgern, Verfassungsänderungen zu erreichen.

# Warum bleibt die wirtschaftliche Entwicklung Kroatiens hinter den meisten europäischen postkommunistischen Ländern zurück?

von Velimir Šonje



In den zweieinhalb Jahrzehnten seit Beginn des Systemwechsels in Osteuropa war die durchschnittliche Wachstumsrate der kroatischen Wirtschaft niedriger als in den meisten anderen postkommunistischen Ländern. Die Gründe dafür waren nachteilige Entwicklungsbedingungen, wobei sich die Situation in den 1990er Jahren allerdings von der nach dem Jahr 2000 unterscheidet. In den 1990er Jahren machte Kroatien eine dreifache Transition durch: die Bildung von Institutionen eines eigenständigen Staates, den Übergang aus dem sozialistischen Einparteiensystem in eine Marktdemokratie und einen aufgezwungenen Krieg. Dieser dreifache Übergang bedeutete eine größere Komplexität der gesellschaftlichen Transformation als in anderen postkommunistischen Staaten, die heute EU-Mitgliedsländer sind und entweder nur den politisch-ökonomischen Aspekt der Transition durchliefen (Polen, Ungarn, Bulgarien, Rumänien), oder die politisch-ökonomische Umwandlung sowie die Staatsbildung meistern mussten, ohne gleichzeitig einen mehrjährigen Unabhängigkeitskrieg überstehen zu müssen (Slowenien, baltische Staaten, Tschechien und Slowakei).

Um die Jahrtausendwende etablierte sich Kroatien trotz subjektiver und objektiver Defizite als unabhängiger und angesichts der geschichtlichen Umstände relativ gut organisierter Staat. Zugleich befand sich das Land nach dem Krieg im Rückstand gegenüber Staaten, mit denen es vorher auf gleichem Niveau war oder vor denen es einen Vorsprung hatte; das galt für alle osteuropäischen Staaten außer Slowenien. Das Bestreben, in die EU einzutreten, war in diesem Moment bei der Mehrheit der Bürger und der relevanten Parteien stark ausgeprägt. Doch die Tatsache, dass hinsichtlich des Datums des kroatischen Eintritts in die EU große Ungewissheit bestand, hatte zur Folge, dass das Motiv der Anpassung der staatlichen Politik an die EU-Standards operativ keine große Bedeutung hatte. Das war just in jener Zeit, als sich andere postkommunistische Länder Mitteleuropas und des Baltikums vollständig den Vorbereitungen für den unmittelbar bevorstehenden EU-Eintritt widmeten, der 2004 erfolgte.

## Die Fehler der Wirtschaftspolitik

Anfang der 2000er Jahre machten die politischen Eliten in Kroatien einen historischen Fehler. Der Fehler war eine Folge der falschen Diagnose des politischen und ökonomischen Zustands des Landes. Anstatt davon auszugehen, dass Kroatien keine gut funktionierende Marktwirtschaft und entsprechende Institutionen (vor allem in der Justiz) besitzt, waren die politischen Eliten überzeugt, dass diese Probleme überwiegend gelöst waren bzw. dass die verbliebenen Defizite erst unmittelbar vor dem Eintritt in die EU auf die Tagesordnung gesetzt würden, und dass die Triebkraft für das Wirtschaftswachstum in der Finanzpolitik und im Staatssektor zu suchen sei. Dabei vernachlässigte man Probleme wie die mangelnde Finanzdisziplin, die Rigiditäten des Arbeitsmarktes und die Notwendigkeit, die Institutionen des Gesundheits- und Bildungswesens zu reformieren. Auch gab es keine Bemühungen, die extrem langen Gerichtsprozesse abzukürzen, das Konkursverfahren effizienter zu machen oder Strukturreformen in großen Wirtschaftssektoren wie der Landwirtschaft, dem Schiffsbau und bei den Eisenbahnen voranzutreiben. Die Regierungen konzentrierten sich vor allem auf die direkte Förderung des Wirtschaftswachstums durch staatliche Investitionen in die Infrastruktur, wobei reichlich Subventionen in ineffiziente Sektoren flossen, die deshalb keinen Anreiz hatten, sich den veränderten Umständen anzupassen.

Die Regierungen der linken und der rechten Mitte zwischen 2001 und 2008 folgten dieser Doktrin. Es kam zu einem starken Anwachsen der staatlichen Investitionen, einer Stärkung der Staatsunternehmen und einem Bedeutungszuwachs der öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen der staatlichen Organisation. Diese Expansion wurde gefördert durch sehr günstige Bedingungen auf globalen Finanzmärkten. Geld gab es im Überfluss, wodurch der Anschein wirtschaftlichen Erfolgs und von Prosperität entstand. In dieser angeblich erfolgreichen Periode, an deren Ende Kroatien im Jahr 2008 NATO-Mitglied wurde, kam es auch zu einer Blockade der Weiterentwicklung der Demokratie. Der Überfluss von Geld vergrößerte das Ausmaß der Korruption. Die führenden politischen Parteien wetteiferten in dieser Phase nicht durch konkurrierende Entwicklungskonzepte, sondern verwandelten den politischen Wettbe-

werb in einen Konkurrenzkampf verantwortungsloser Versprechen, die – ob aus Kalkül oder Einfalt – ohne jegliche Vorbehalte proklamiert wurden und dadurch letztlich die mangelnde Kompetenz der politischen Eliten demonstrierten. Die Institutionen blieben schwach und ineffektiv, und die Wirtschaft blieb gleichermaßen schwach und ineffizient und war von der Expansion des Staatshaushaltes und den Aufträgen der Staatsunternehmen hochgradig abhängig.

## Historischer Wendepunkt

Der Jahreswechsel 2008/2009 war ein Wendepunkt in der neueren kroatischen politischen und ökonomischen Geschichte. Es war einer jener seltenen Momente, in dem sich Entwicklungslinien verschiedener gesellschaftlicher Prozesse in einem Punkt kreuzen. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, nach den Erschütterungen in den USA und in vielen europäischen Ländern, erreichte Kroatien und die bis dahin reichlich sprudelnden Geldquellen versiegten. Der bereits fortgeschrittene Prozess der EU-Beitrittsverhandlungen zeigte erste Resultate in der Korruptionsbekämpfung, und nach dem Rücktritt des ehemaligen Premiers Ivo Sanader gelang es seiner Nachfolgerin Jadranka Kosor, die Verhandlungen mit Slowenien über den Grenzverlauf zu deblockieren. Der Weg zum Eintritt in die EU war plötzlich offen.

Doch waren die Entscheidungsträger der kroatischen Politik in diesem Moment trotz der Beitrittsperspektive nicht in der Lage, aus eigener Kraft einen Weg aus der Krise zu finden. Das reale Sozialprodukt fiel seit Krisenbeginn bis 2013 um 12% – nur Griechenland verzeichnete einen größeren Rückgang. Seit 2008 wuchsen die Steuerlast und die Staatsschuld wegen unangepasster Staatsausgaben. Die kroatische politische Elite und ein Großteil der Öffentlichkeit weigern sich jedoch, die Ursachen der Probleme in dem ineffizienten und unangepassten öffentlichen Sektor zu sehen. Jede Forderung nach Einsparungen wird zu einer aufgezwungenen neoliberalen Maßnahme erklärt. Die Politiker haben nicht den Mut und die Kraft, unpopuläre Maßnahmen wie die Liberalisierung des Arbeitsmarktes und die Reform der öffentlichen Verwaltung durchzusetzen. Deswegen nimmt Kroatien bei den Indikatoren der Qualität des Investitionsklimas die letzten Plätze in Europa ein. Die Arbeitslosenquote von 17% ist die dritthöchste in Europa nach Griechenland und Spanien. Es wird erwartet, dass die öffentliche Verschuldung bis Ende 2014 80% des kroatischen BSPs erreicht. Damit wird Kroatien in der Gruppe der am stärksten verschuldeten postkommunistischen Länder Ungarn überholen. Noch vor zehn Jahren erfüllte Kroatien die meisten Maastricht-Kriterien.

## Reformaussichten in der EU

Wäre Kroatien durch einen geschichtlichen Zufall bereits im Jahr 2004 in die EU eingetreten, wäre das Land nun unter den ersten Kandidaten für die Einführung des Euro. Diese historische Kuriosität illustriert, wie verhängnisvoll die Verspätung Kroatiens um ein Jahrzehnt beim EU-Beitritt ist. Der Adriastaat erfüllt die Bedingungen für den Beitritt zur Eurozone weder heute noch wird er sie voraussichtlich in den kommenden fünf Jahren erfüllen. Wegen seiner Verspätung bei den Reformpolitiken musste Kroatien bereits ein halbes Jahr nach dem EU-Beitritt (am 1. Juli 2013) korrektive Maßnahmen des EU-Verfahrens gegen übermäßige Defizite ergreifen, und aktuell werden in Kroatien die Korrekturmechanismen des EU-Verfahrens zum Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte aktiviert.

Es handelt sich dabei um Routineprozeduren im Rahmen des „Europäischen Semesters“. Auf den ersten Blick sind die EU-Auflagen weniger streng als die Programme, die die EU-Troika Griechenland, Irland und Portugal aufbürdete. Trotz allem, die Korrekturverfahren und die ständige Interaktion mit der Europäischen Kommission und dem Rat verändern die kroatische Wirtschaftspolitik zum Besseren. Die Richtung der Veränderung ist vorgegeben, unabhängig davon, wer in Kroatien die Regierungsmacht besitzt. Doch es bleibt das Problem der politischen Kompetenz zur Durchführung von rationalen Reformen, aber auch das ist mittelfristig lösbar. Deswegen ist etwas Optimismus angebracht: Nach dem verlorenen Jahrzehnt beginnt in Kroatien vielleicht ein Jahrzehnt der entwicklungs-mäßigen Annäherung an Europa.

Velimir Šonje ist unabhängiger Wirtschaftsanalytiker aus Zagreb



# Die Gewerkschaften und die Regierung im Kampf um das neue Arbeitsgesetz

von Darko Šeperić



Zweieinhalb Jahre ist die Koalitionsregierung unter der Führung der Sozialdemokraten (SDP) nunmehr im Amt. Bei den Gewerkschaften und in der Zivilgesellschaft verdichtet sich die Überzeugung, dass sich das Land in eine falsche Richtung bewegt – oder dass es sich gar nicht bewegt, sondern stagniert. Dabei ist die wirtschaftliche und soziale Situation nach sechs Jahren der Rezession immer noch besser als bei Amtsantritt der ersten SDP-geführten Regierung vor 14 Jahren. Der wichtigste Unterschied im Vergleich mit der Situation im vorigen Jahrzehnt ist ein Gefühl des Pessimismus, das sich in fast allen Sphären der Gesellschaft breitgemacht hat.

## Die negative Bilanz der Regierung

Die Erwartungen an die neue Regierung waren anfangs groß. Doch obwohl einige Reformen begonnen und einige sinnvolle Maßnahmen ergriffen wurden, kann man die vergangenen zweieinhalb Jahre nicht positiv bewerten. Eine konturlose Wirtschaftspolitik, die die wirtschaftliche Erholung abwechselnd durch große öffentliche Projekte und dann wieder durch private Investitionen erreichen will, eine unklare Haushaltspolitik, die unter Rezessionsbedingungen abwechselnd das Niveau des öffentlichen Verbrauchs zu erhalten versucht und dann wieder die Reduzierung des Defizits in den Mittelpunkt stellt, sind nur die augenfälligsten Beispiele für das Fehlen einer strategischen Vision, für die Inkonsistenz der Konzeption sowie für die Unfähigkeit zur Koordination des Handelns der Ressortministerien und oft sogar innerhalb einzelner Ministerien.

Zu den positiv zu wertenden Maßnahmen, die die Regierung durchsetzte, gehören die Stärkung der Steuerdisziplin und die Fortschritte bei der Informatisierung der öffentlichen Verwaltung. Aus gewerkschaftlicher Perspektive besteht das Schlüsselproblem der heutigen SDP darin, dass ihr politisches Programm die „Ordnung im Staat“ in den Mittelpunkt stellt (wovon auch der neueste Slogan „Ordnung – Arbeit – Wachstum“ zeugt, der dem konservativen Populismus angemessener wäre als der Sozialdemokratie). Fragen der sozialen Gerechtigkeit und der Distribution – so behaupten manche SDP-Minister – könnten erst dann auf die Tagesordnung gesetzt werden, wenn sich die Wirtschaft bewegt und das Wachstum wieder in Gang kommt. Erreicht werden soll dieses Ziel durch die Anwendung neoliberaler Rezepte, wie die Vergabe von Konzessionen für die Verwaltung der öffentlichen Infrastruktur, durch Outsourcing im öffentlichen Dienst sowie durch die Privatisierung von Staatsunternehmen.

## Reform des Arbeitsgesetzes

Rezepte ähnlicher Provenienz verfolgt die SDP in ihrer Arbeitsmarktpolitik. Obwohl der heutige Premierminister im Wahlkampf unermüdlich wiederholt hatte, eine Reform des Arbeitsgesetzes gehöre nicht zu seinen Prioritäten, hieß es Anfang 2013 plötzlich, das rigide kroatische Arbeitsrecht sei das wichtigste Hindernis für die wirtschaftliche Erholung. Der Arbeitsminister versuchte die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass gerade durch Maßnahmen in seinem Ressort Wachstum und Beschäftigung angeregt werden können.

### *Die erratische Vorgehensweise des Arbeitsministeriums ist die Hauptursache für den andauernden Konflikt mit den Gewerkschaften*

Mit der Änderung des Arbeitsgesetzes wurde Anfang 2013 begonnen. In der ersten Phase bis Februar 2013 wurde das Arbeitsgesetz an die neue EU-Richtlinie über europäische Betriebsräte angepasst und wurden einige Änderungen vorgenommen, über die mit Gewerkschaften und Arbeitgebern ein Konsens erreicht werden konnte. Weitergehende Reformen sollten in einer zweiten Phase stattfinden und im Juni 2013 abgeschlossen sein. Dies ist aber bis heute nicht geschehen.

Von Anfang an hatte die Regierung kein klares Bild dessen, was sie mit der Reform erreichen wollte. Den vorgeschlagenen Maßnahmen lag keine ernsthafte Analyse der Probleme des Arbeitsmarktes und keine Vorstellung über mögliche Lösungen zugrunde. Sie waren lediglich darauf ausgerichtet, den rechtlichen Schutz der Beschäftigten zu

reduzieren, um vor den internationalen Finanzinstitutionen und vor der Europäischen Kommission behaupten zu können, Kroatien sei dabei, seinen Arbeitsmarkt zu „flexibilisieren“. Dies belegen die unterschiedlichen Versionen des Gesetzentwurfes, die vom Arbeitsministerium in andert-halb Jahren tripartiter Verhandlungen vorgelegt wurden.

Die erratische Vorgehensweise des Arbeitsministeriums ist die Hauptursache für den noch immer andauernden Konflikt mit den Gewerkschaften. Sie verließen die Verhandlungen zum ersten Mal im Oktober 2013, weil die Regierung auf einigen Bestimmungen bestand, die für die Gewerkschaften unannehmbar waren. Nachdem der Arbeitsminister einem Teil der gewerkschaftlichen Forderungen zugestimmt hatte und bei anderen Fragen die Möglichkeit eines Kompromisses ankündigte, kehrten die Gewerkschaften an den Verhandlungstisch zurück. Nur anderthalb Monate später legte die Regierung einen Gesetzesentwurf vor, der mit den Sozialpartnern nicht erörtert worden war und worin die vorher akzeptierten gewerkschaftlichen Forderungen nicht enthalten waren. Die Gewerkschaften antworteten darauf erneut mit dem Rückzug aus den Verhandlungen über das Arbeitsgesetz sowie aus dem wirtschaftlich-sozialen Rat, dem ständigen Organ der Sozialpartnerschaft.

## Keine Einigung in Sicht

Als das Gesetzgebungsverfahren über den Entwurf des Arbeitsgesetzes begann, führten die Gewerkschaften im Februar 2014 einen zweistündigen Generalstreik durch und protestierten vor dem Parlament, als dort die Vorlage besprochen wurde. Zwar wurde die erste Lesung des Gesetzes abgeschlossen, doch das Parlament legte der Regierung in seinem Beschluss nahe, die Verhandlungen mit den Sozialpartnern wieder aufzunehmen, um vor der zweiten Lesung einen Kompromiss zu erreichen.

Es folgte eine weitere Runde von Verhandlungen mit Gewerkschaften und Arbeitgebern, ohne dass Wesentliches geändert wurde. Kontroversen bei Themen flammten wieder auf, über die bereits Übereinstimmung erreicht worden war. Auch neue Themenbereiche wurden ohne Begründung in die Verhandlungen eingeführt. Kritische Fragen sind aus gewerkschaftlicher Sicht die Flexibilisierung der Arbeitszeit (die man zu akzeptieren bereit wäre, wenn sie durch Kollektivverträge geregelt und nicht einseitigen Entscheidungen des Arbeitgebers anheimgestellt würde), die Liberalisierung der Arbeitsvermittlungsgesellschaften, die Verschlechterung der Rechtslage der Leiharbeiter sowie der Versuch, die Rolle und Position der Gewerkschaften zu schwächen. Ein Kompromiss wurde am Ende nicht erreicht. Vor der Sommerpause verabschiedete das Parlament die Änderungen des Arbeitsgesetzes ohne Rücksicht auf die Zustimmung der Sozialpartner.

Statt ständig große Reformen anzukündigen, die bestenfalls partielle Veränderungen bewirken können und die ohnehin nicht konsistent durchgeführt werden, bräuchte Kroatien eine umfassende Politik der wirtschaftlichen Entwicklung, einschließlich einer Strategie der Re-Industrialisierung. Nötig ist eine ernsthafte Reform der Staatsverwaltung mit dem Ziel größerer Effektivität und Rechtssicherheit und eine Rationalisierung der lokalen Selbstverwaltung (wozu bisher keine Regierung den Mut hatte). Hinsichtlich des Arbeitsmarktes sollte eine konsequentere Anwendung des bestehenden Gesetzes, bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit und bei der Bekämpfung der Nichtauszahlung von Löhnen Priorität besitzen. Die Gewerkschaften sind nicht a priori gegen Änderungen des Arbeitsgesetzes. Doch sie insistieren, dass Maßnahmen, die ein derart zentrales gesellschaftliches Verhältnis betreffen, mit Argumenten und objektiven Parametern untermauert werden müssen – und nicht ausschließlich durch Interessen des Kapitals geleitet sein dürfen. Fragen der Distribution und der sozialen Gerechtigkeit können nicht auf bessere Zeiten vertagt werden – gerade in der Krise nicht. Weil Ungleichheiten und Diskriminierung zunehmen, ist ihre Behandlung in Krisenzeiten wichtiger als in Zeiten der Prosperität.

*Darko Šeperić ist Berater für Sozialpolitik, europäische Fragen und Projekte beim Vorstand des Gewerkschaftsbundes SSSH*

## Verfassungsänderungen in Kroatien

Anlässlich verschiedener Initiativen zur Änderung der kroatischen Verfassung sprachen wir mit Prof. Dr. Sanja Barić, der Inhaberin des Lehrstuhls für Verfassungsrecht an der juristischen Fakultät der Universität in Rijeka.

**Im vorigen Jahr brachte der kroatische Sabor eine Initiative zur Änderung der kroatischen Verfassung auf den Weg. Wie schätzen Sie diese Initiative ein?**

> Formell wurde das Verfahren zur Änderung der Verfassung vor der Sommerpause 2013 eingeleitet. Das Ziel war, die Verjährung von Morden, die während der kommunistischen Herrschaft begangen wurden, aufzuheben. Die Ausweitung der Initiative zur Verfassungsänderung auf die Themen Referendum und lokale Selbstverwaltung erfolgte auf Antrag der Oppositionsparteien, die davon ihre Unterstützung einer Änderung der Verfassung abhängig machten. Zweifellos benötigt Kroatien eine gründliche Reform des Systems der lokalen Selbstverwaltung. Die Idee der Präzisierung der Verfassungsbestimmungen über Referenden griff die Regierungskoalition nach den Erfahrungen mit dem Referendum über die verfassungsmäßige Definition der Ehe auf, das auf Initiative einer Bürgergruppe zustande gekommen war. Die beiden nachträglich in die Initiative zur Verfassungsänderung einbezogenen Themen sind für die Verfassungsordnung viel wichtiger als das Thema der Nichtverjährung von Morden. Leider hat die Regierungskoalition durch ihr politisch ungeschicktes Verhalten die Verfassungsrevision zum Scheitern gebracht.

**Welchen Ausgang der Initiative zur Verfassungsänderung können wir erwarten?**

> Ich glaube, dass die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen gescheitert sind. Es ist interessant zu analysieren, was geschehen ist. Bekanntlich änderte die Regierungskoalition kurz vor dem Eintritt Kroatiens in die EU das Gesetz über den europäischen Haftbefehl, so dass die Verjährung einer Straftat zum absoluten Hindernis für die Auslieferung wurde. Weil dadurch der deutsche Auslieferungsantrag gegen den ehemaligen jugoslawischen Geheimdienstchef Josip Perković blockiert wurde, wurde das Gesetz „Lex Perković“ genannt. [Wir berichten darüber in *Blickpunkt* Nr. 19, Anm. d. Red.] Die rechte Opposition protestierte und beschuldigte die Regierung, Verbrechen der kommunistischen Ära vor Strafverfolgung schützen zu wollen. Unter diesen Bedingungen ergriff die Regierungsmehrheit die Initiative zur Verfassungsänderung, um zu zeigen, dass sie bereit ist, die Nicht-Verjährung von kommunistischen Morden in der Verfassung zu verankern. Doch dann fand zunächst das Referendum über die Definition der Ehe statt und danach sammelte der „Stab zur Verteidigung des kroatischen Vukovar“ mit Unterstützung der katholischen Kirche die notwendige Zahl von Unterschriften, um ein Referendum gegen Einführung der Zweisprachigkeit (und dadurch gegen den offiziellen Gebrauch der kyrillischen Schrift) in Vukovar durchzusetzen. Unter diesen Umständen, und um Anschuldigungen zu vermeiden, man begehe nationalen Verrat, entzogen die Abgeordneten des rechten HDSSB der Verfassungsreform ihre Unterstützung, ohne die eine verfassungsändernde Mehrheit nicht gegeben war. Das war das Ende der Initiative zur Änderung der Verfassung.

**Was bedeutet die Änderung der Verfassung, die durch die Initiative „Im Namen der Familie“ und das Referendum über die Definition der Ehe herbeigeführt wurde?**

> Das Referendum über die Definition der Ehe hat gezeigt, dass die Verfassungsbestimmungen über Referenden aufgrund von Bürgerbegehren ausgesprochen mangelhaft und für jegliche Manipulation offen sind. Es fehlen klare Grenzen für die Materie, die Gegenstand eines Referendums sein kann. Die Initiatoren eines Referendums haben außerdem nicht die Pflicht, die Herkunft ihrer finanziellen Mittel offenzulegen, und überdies sind die Verfahrensregeln mangelhaft. Ich bin der Meinung, dass angesichts der bestehenden Regeln das Referendum über die Ehe definition eigentlich nicht zulässig war. Was hat aber die Regierungskoalition gemacht? Sie hat zuerst monatelang die Verfassung so ausgelegt, dass das Parlament das Recht habe, nach dem

Referendum über die Änderung der Verfassung zu entscheiden – also das Ergebnis des Referendums nicht respektieren muss. Darauf antwortete das Verfassungsgericht präventiv mit der Warnung, dass dies nicht zulässig sei. Die Regierungskoalition lehnte es aber ab, die Verfassungsmäßigkeit der Referendumsfrage vom Verfassungsgericht prüfen zu lassen, und musste schließlich den Volksentscheid durchführen. Dem Verfassungsgericht waren bei diesem Referendum die Hände gebunden, weil das Parlament nicht aktiv geworden war. Doch fasste es einen historischen Beschluss, der eine grundsätzliche Deutung der Materie darstellt, und worin „die Verfassungsidentität Kroatiens“, die Grenzen der Konstitutionalisierung von Gesetzesmaterien sowie die notwendige Weiterentwicklung der Rechte von außerehelichen und gleichgeschlechtlichen Gemeinschaften näher bestimmt wurde. Damit setzte das Verfassungsgericht den Auswirkungen einer positiven Entscheidung des Referendums über die Definition der Ehe klare Grenzen, weil die Initiatoren des Referendums die Öffentlichkeit darüber systematisch in die Irre führten.

**Wie bewerten Sie die Initiative, die das Recht nationaler Minderheiten auf Zweisprachigkeit in lokalen Territorialeinheiten einschränken will (die sogenannte Initiative gegen kyrillische Schrift in Vukovar)?**

> Hier ist die rechtliche Situation viel einfacher. Änderungen des Verfassungsgesetzes über die Rechte nationaler Minderheiten können auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung und den internationalen Verträgen geprüft werden. Nach meiner Überzeugung, aber auch nach den Aussagen des relevanten Aufsichtsorgans, das über die Einhaltung der Rahmenkonvention über den Schutz nationaler Minderheiten wacht, ist die Referendumsinitiative gegen kyrillische Schrift in Vukovar verfassungswidrig. Sie verstößt gegen die geltende Zweisprachigkeitsregel, denn Zweisprachigkeit soll erst dann verpflichtend werden, wenn eine nationale Minderheit auf lokaler Ebene mehr als die Hälfte und nicht wie bisher ein Drittel der Bevölkerung ausmacht. Es ist ermutigend, dass die Mehrheit im Sabor bereit ist, das Verfassungsgericht anzurufen. Andererseits ist es besorgniserregend, dass diese Initiative überhaupt zustande gekommen ist. Das zeigt, dass ein Teil unserer Bevölkerung wegen seiner Lebensprobleme und Frustrationen zur Intoleranz gegen Minderheitengruppen neigt.

Die Referendumsinitiative bringt ein weiteres und sehr wichtiges Problem zum Ausdruck, nämlich die Frage des Säkularismus in Kroatien und des Verhältnisses zwischen den Religionsgemeinschaften und dem Staat. Es sei hier erwähnt, dass die katholische Kirche in Kroatien das Referendum gegen kyrillische Schrift unterstützte und die Unterschriftensammlungen oft in Räumlichkeiten der Pfarrbezirke stattfanden.

**Welche Rolle spielt das Verfassungsgericht bei der Aufrechterhaltung der Verfassungswerte?**

> Das Gericht leidet an zwei äußeren und zwei inneren Problemen. Ein äußeres Problem ist die Missachtung und Instrumentalisierung durch das Parlament. Die Ernennung von Richtern war früher Gegenstand eines politischen Kuhhandels. Nach der Änderung des Verfahrens und der Einführung einer Zweidrittelmehrheit bei der Wahl der Richter im Jahr 2010 wurde bisher kein einziger Richter ernannt. Das Gericht handelt also seit vier Jahren mit einem Richter weniger. Das zweite Problem ist die Notwendigkeit einer weiteren Präzisierung von Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts, auch sollte das Gericht vor dem Missbrauch von Verfassungsklagen durch mutwillige Kläger geschützt werden. Hinsichtlich der inneren Dynamik des Gerichts ist es wichtig, dass Richter an ihrer eigenen Ausbildung und der Verbesserung von Urteilsbegründungen arbeiten. Die gegenwärtige Gerichtspräsidentin Jasna Omejec hat viel für die Qualität der Argumentation bei der Urteilsbegründung getan.



### Impressum

BLICKPUNKT KROATIEN erscheint vierteljährlich in elektronischer Form.

**Gesamtverantwortlich:**

Dr. DIETMAR DIRMOSER, Leiter des Regionalbüros der FES für Kroatien und Slowenien

**Chefredakteur und**

**Übersetzer ins Deutsche:**

Dr. NENAD ZAKOŠEK, Professor an der Fakultät der politischen Wissenschaften der Universität Zagreb und wissenschaftlicher Berater des FES-Büros Zagreb

Layout: VESNA IBRIŠIMOVIĆ

**Adresse:**

Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Praška 8, HR - 10000 Zagreb, Kroatien

Telefon: +385 1 4807970

Fax: +385 1 4807978

E-mail: [blickpunkt@fes.hr](mailto:blickpunkt@fes.hr)

Web: [www.fes.hr](http://www.fes.hr)

Die publizierten Texte geben die Ansichten der Autoren wieder und müssen nicht mit den Auffassungen der FES übereinstimmen. © Copyright: Die Verwendung der Texte oder Auszüge aus ihnen ist nur mit der vorherigen Genehmigung des FES-Büros Zagreb erlaubt. Wenn Sie den Newsletter abonnieren möchten, schicken Sie bitte eine E-Mail an unsere Adresse.