

COSTA RICA

Gewerkschaftsmonitor

März 2024

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Costa Rica ist ein demokratisch verfasstes zentralamerikanisches Land mit einem ausgeprägten Sozialwesen. Die Gesellschaft ist mehrheitlich konservativ geprägt, was sich auch im Spektrum der politischen Parteien widerspiegelt. Die zweite Republik (seit 1949) war von antikommunistischer Konsenspolitik geprägt, Parteien leicht links und leicht rechts der Mitte wechselten sich über viele Jahrzehnte in der Regierung ab. In den letzten Jahren sind jedoch große Verschiebungen der Parteienlandschaft zu verzeichnen, zuletzt hin zu rechtspopulistischen Strömungen. Zudem regieren die Präsident_innen seit Jahren ohne feste Parlamentsmehrheiten, was zu einem gefühlten Reformstau beiträgt. Wirtschaftlichen Eliten fällt es im Gegensatz zur zersplitterten Gewerkschaftsbewegung relativ leicht, ihre Interessen auf die öffentliche Agenda zu setzen. Dennoch ist die politische Kultur des multisektoralen Dialogs stark ausgeprägt, sodass viele Stakeholder in gesellschaftspolitische Entscheidungsprozesse einbezogen werden.

Im Jahr 2015 wurde nach 17 Jahren andauernden Verhandlungen die letzte umfassende Reform des Arbeitsgesetzes, das seit 1943 in Kraft ist, fast einstimmig verabschiedet. Reformiert wurden Regelungen bezüglich des Streikrechts, der Tarifverhandlungen und der Beilegung von kollektiven Arbeitskonflikten, des Schutzes von Sondergerichtsbarkeiten (schwängere Frauen, Gewerkschaftsvertreter_innen, Klagen wegen sexueller Belästigung), der Verfolgung von Verstößen gegen das Arbeitsrecht, ordentlicher Arbeitsverfahren, Arbeitsschutzmaßnahmen und der kostenlosen arbeitsrechtlichen Verteidigung von Arbeitnehmer_innen mit niedrigem Einkommen. Weitere jüngere Reformen des Arbeitsrechts betreffen unter anderem Regelungen zur Telearbeit (2019) oder die Sozialversicherungspflicht für Hausangestellte (2015).

Zurzeit wird heftig über eine Reform der Arbeitszeit diskutiert. Offiziell gilt eine Sechs-Tage-Woche mit einem Acht-Stunden-Tag. Die Regierung versucht bereits zum zweiten

Mal in ihrer kurzen Amtszeit, eine Flexibilisierung dieses Modells zu erreichen, um eine Vier-Tage-Woche mit einem maximal Zwölf-Stunden-Tag festzulegen, auf die drei Ruhetage folgen würden (4 x 3). Arbeitgeberverbände argumentieren, dass dieses Modell die Produktivität erhöhen würde. Über eine mögliche Gesetzesänderung wird derzeit im Parlament diskutiert, während die Gewerkschaften mit ihren Forderungen nach dem Schutz der Arbeitnehmer_innen in der öffentlichen Debatte sehr präsent sind.

Auch eine Veränderung des Einsatzmodells der Polizei sorgte in den letzten Monaten für Aufruhr: Angesichts einer angespannten Sicherheitslage durch eine steigende Mordrate sollte das Einsatzmodell so verändert werden, dass auf sechs Arbeitstage nur noch vier Ruhetage statt bisher sechs folgen – ohne jegliche Sonderzahlungen. Nachdem die Verkündigung im Rahmen des Plans *Operación Costa Rica Segura* für spontane Proteste von Angehörigen der Sicherheitskräfte auf den Straßen gesorgt hatte, musste Präsident Rodrigo Chaves die Pläne zurücknehmen. Die Gewerkschaften unterstützten die Proteste, hatten sie jedoch nicht organisiert.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Im Jahr 2021 – unter der Präsidentschaft des als liberal-progressiv zu bezeichnenden Carlos Alvarado – ist Costa Rica der OECD beigetreten. Das Land verzeichnete in den letzten 25 Jahren ein anhaltendes Wirtschaftswachstum und gehört zu den Ländern mit mittlerem Einkommen. Dieser Fortschritt ist das Ergebnis einer nach außen gerichteten Wachstumsstrategie, die auf Offenheit für ausländische Investitionen und einer schrittweisen Liberalisierung des Handels beruht. Die Kombination aus politischer Stabilität, Sozialvertrag und anhaltendem Wachstum hat zu einer der niedrigsten Armutsraten in Lateinamerika und der Karibik geführt.

Während diese Erfolge gefeiert werden, steht das Land jedoch vor enormen fiskalischen und sozialen Herausforderungen, die durch die Corona-Pandemie noch verstärkt wurden.

Die 2018 eingeleiteten Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung, unter anderem durch die Einführung einer Schuldenbremse und einer Mehrwertsteuer, kamen zunächst zum Stillstand, als mit der Pandemie die Einnahmen einbrachen und die Ausgaben zur Abfederung der Auswirkungen der Krise erhöht werden mussten. Die Regierung sah sich gezwungen, während der Pandemie einen Kredit beim Internationalen Währungsfonds (IWF) aufzunehmen, was öffentlich umstritten war. Im Jahr 2020 verdoppelte sich die Arbeitslosenquote beinahe und lag Mitte 2020 bei über 20 Prozent. Die Haushaltseinkommen sanken trotz der Notfallmaßnahmen der Regierung und die Armutsquote stieg auf 19,9 Prozent. Doch ein starker Aufschwung im verarbeitenden Gewerbe, insbesondere bei medizinischen Geräten, sowie eine allmähliche Erholung im Dienstleistungssektor und in der Landwirtschaft sorgten für eine wirtschaftliche Erholung ab 2021. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg über das Vorkrisenniveau, was jedoch nicht mit einer Rückkehr zum Beschäftigungsniveau vor der Krise einherging. Die Armutsquote sank wiederum auf 14,3 Prozent im Jahr 2021.

Steuereinnahmen und damit staatliche Handlungskapazitäten werden durch ein System von Sonderwirtschaftszonen im Land geschwächt, die ausländischen Unternehmen Vorteile bieten. Zahlreiche Steuererlasse (*exoneraciones*) für spezifische Unternehmen oder Sektoren schwächen die Haushaltseinnahmen. Die Anzahl der Steuerbefreiungen und -bevorzugungen hat seit der Übernahme der Regierung des aktuellen Präsidenten Chaves noch zugenommen.

Auf der Ausgabenseite hat die OECD angemahnt, dass ca. 52 Prozent des Staatshaushalts für Gehälter im öffentlichen Sektor ausgegeben werden (OECD-Durchschnitt: 25 Prozent). Vor diesem Hintergrund war eine Reform der Gehaltsstrukturen im öffentlichen Dienst (*ley de empleo publico*) als Teil der Verhandlungen über den OECD-Beitritt geboten, die im März 2023 in Kraft trat. Die Reform wurde von Gewerkschaftsvertreter_innen stark kritisiert, da sie auf eine Vereinheitlichung der verschiedenen Gehaltsskalen abzielt und in der Praxis zu einer Absenkung der Vergütung führt.

Der Arbeitsmarkt lässt sich wie folgt charakterisieren: Ein kleiner Teil abhängig Beschäftigter im öffentlichen Sektor steht einem großen Anteil von Beschäftigten gegenüber, die in informellen Verhältnissen oder als Selbstständige arbeiten. Die zweite Gruppe hat geringere Einkommen, längere Arbeitszeiten und ist selten gewerkschaftlich organisiert, während die verhältnismäßig guten Arbeitsbedingungen der Angestellten im öffentlichen Dienst, zu denen auch das Lehrpersonal an Schulen und Universitäten sowie die Angestellten im öffentlichen Gesundheitssystem zählen, durch gewerkschaftliche Interessenvertretung verteidigt werden.

Mit seiner kleinen und offenen Wirtschaft ist Costa Rica sehr anfällig für externe Schocks, einschließlich des weltweiten Inflationsdrucks und der Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten. All dies erhöht die Lebensmittel- und Energiekosten und verstärkt den finanziellen Druck, sodass die wirtschaftlichen Aussichten sowohl auf der Makroebene als auch auf der Ebene der privaten Haushalte unsicherer

werden. Zudem übertrifft die Inflation das Wirtschaftswachstum und setzt die Kaufkraft der unteren Einkommensgruppen unter Druck.

Der Mindestlohn in Costa Rica ist im Jahr 2022 um zwei Prozent von 317 915 Colón (ca. 570 Euro) auf 324 560 Colón (ca. 582 Euro) gestiegen. Der Anstieg der Löhne konnte den Anstieg der Verbraucherpreise, der 2022 mit acht Prozent den höchsten Wert seit einem Jahrzehnt erreichte, somit nicht ausgleichen. Das jährliche Durchschnittseinkommen betrug 18 510 US-Dollar im Jahr 2021.

Die Betrachtung der Beschäftigungslage zeigt, dass in Costa Rica nur etwa 55 Prozent der 15- bis 64-Jährigen einer bezahlten Beschäftigung nachgehen, was unter dem OECD-Durchschnitt von 66 Prozent liegt. In Costa Rica lag die Arbeitslosigkeit im Jahr 2022 bei zwölf Prozent, wobei auch Menschen mit geringfügiger oder informeller Beschäftigung sowie Unterbeschäftigte als Beschäftigte in die Statistik einfließen. Ihr Anteil beträgt 42,5 Prozent bzw. 9,7 Prozent der arbeitenden Bevölkerung. Der Anteil der Menschen, die durch ihre Arbeit versichert sind, liegt bei 70,1 Prozent, da auch informell Arbeitenden ein Beitritt zur Sozial- und Krankenversicherung möglich ist. Rund 68 Prozent der Männer sind erwerbstätig, gegenüber 41 Prozent der Frauen. Fast 22 Prozent der abhängig Beschäftigten, und damit deutlich mehr als im OECD-Durchschnitt (10 %), haben sehr lange Wochenarbeitszeiten in bezahlter Beschäftigung, wobei sich dieser Anteil bei den Männern auf 28 Prozent und bei den Frauen auf 13 Prozent beläuft. Um einen qualifizierten Arbeitsplatz zu finden, ist ein gutes Bildungsniveau eine wichtige Voraussetzung. Allerdings verfügen in Costa Rica nur 43 Prozent der Bevölkerung im Alter von 25–64 Jahren über einen Abschluss des Sekundarbereichs II, weit weniger als im OECD-Durchschnitt (79 %).

Für die Wirtschaft spielt der Tourismussektor eine wichtige Rolle: Er macht ca. sieben Prozent des BIP aus und beschäftigt 8,8 Prozent der Bevölkerung. Aber auch der Landwirtschaftssektor ist mit 4,3 Prozent des BIP und einem Beschäftigungsanteil von 9,7 Prozent der Bevölkerung weiterhin bedeutsam. Hier steht vor allem die Produktion von Bananen, Reis, Yuca und Bohnen sowie Kaffee, Palmöl und Zuckerrohr im Vordergrund. Zu den wichtigsten Exportprodukten des Landes zählen spezialisierte, gefertigte Produkte wie Instrumente und Geräte für medizinische Zwecke (1,77 Mrd. US-Dollar), andere Arten von Spritzen, Nadeln, Kathetern, Kanülen und dergleichen (1,4 Mrd. US-Dollar), aber auch Agrarprodukte wie Bananen (1,03 Mrd. US-Dollar). Die wichtigsten Konsumentenländer sind die USA (6,6 Mrd. US-Dollar), die Niederlande (1,09 Mrd. US-Dollar) und Guatemala (750 Mio. US-Dollar).

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Die Gewerkschaften in Costa Rica stehen angesichts der zunehmenden Marktöffnung und ihrer Folgen für die Arbeitsbeziehungen, aber auch hinsichtlich der wachsenden sozialen Ungleichheit, die sich in der Prekarität und Informalität

der Beschäftigung ausdrückt, multiplen Herausforderungen gegenüber. Dies führt dazu, dass die Gewerkschaften zwischen den Kernaufgaben der Mitgliedervertretung wie Tarifverhandlungen und dem Aufbau einer umfassenden sozialpolitischen Agenda mit strategischen gesellschaftlichen Aktionsbündnissen hin- und hergerissen sind.

Mit sehr viel Protest der Gewerkschaften war das 2019 verabschiedete Gesetz zur dualen Ausbildung verbunden. Hier wurde besonders kritisiert, dass die Auszubildenden nicht als arbeitende Personen definiert werden, sondern als »Studierende mit einem Stipendium«, sodass Mindeststandards am Arbeitsplatz nicht zur Anwendung kommen. Das Gesetz wird derzeit mit der Einführung von Zertifizierungen für unterschiedliche Ausbildungsgänge implementiert, an deren Ausgestaltung die Gewerkschaften jedoch kaum beteiligt sind. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass in vielen Ausbildungsbetrieben (Privatwirtschaft) keine Betriebsräte vorhanden sind und eine strukturelle Einbindung nur über Dachverbände oder andere branchenferne Gewerkschaften (beispielsweise die Lehrgewerkschaft) geschehen könnte. Das Potenzial für die Erhöhung der Qualität der Beschäftigungsverhältnisse durch Ausbildung und für den erleichterten Zugang junger Menschen zum Arbeitsmarkt erkennt nur eine Minderheit der Gewerkschaftsakteure an.

Die Gewerkschaften sind regelmäßig an Tarifverhandlungen und der Aushandlung von Mindestlöhnen und Tarifverträgen beteiligt, sowohl für den öffentlichen als auch den privaten Sektor. Dies geschieht im Rahmen des im Arbeitsministerium angesiedelten Nationalen Rats für Löhne und Gehälter (Consejo Nacional de Salarios), der tripartit besetzt ist und für ca. 280 verschiedene Tätigkeiten im Privatsektor die Mindestlöhne festlegt.

In der Vergangenheit sind aber auch Fälle von Korruption innerhalb der Gewerkschaften bekannt geworden, die das öffentliche Ansehen geschmälert und zu Kritik und Misstrauen gegenüber den betroffenen Gewerkschaften geführt haben. Dadurch wurde auch die Fähigkeit beeinträchtigt, die Basis der Gewerkschaften zu mobilisieren und ihre Ziele zu erreichen.

GEWERKSCHAFTEN IN COSTA RICA – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Die ersten Gewerkschaften formierten sich, um Lohnerhöhungen, den Acht-Stunden-Tag und andere Aspekte zur Verbesserung der allgemeinen Arbeitsbedingungen zu fordern. Eine wirkliche Bedeutung erlangten sie jedoch erst nach der Gründung der Kommunistischen Partei im Jahr 1931. Einer der wichtigsten Meilensteine war die Verabschiedung des Arbeitsgesetzes im Jahr 1943, das die Grundlage für die Regulierung der Arbeit im Land bildete und das Recht der Arbeitnehmer_innen auf gewerkschaftliche Organisation anerkannte. Die Niederlage der Kommunist_innen während des politisch-militärischen Konflikts von 1948 bedeutete

auch eine Niederlage für die Arbeiterklasse, die sich in brutaler Repression gegen die Gewerkschaftsbewegung und die Kommunist_innen niederschlug. Das reaktionäre Regime der Gründungs-junta der Zweiten Republik unter Führung von José Figueres Ferrer löste 80 Prozent der Gewerkschaften auf und ergriff weitere repressive Maßnahmen.

In den 1970er- und 1980er-Jahren kam es zu einem Wachstum der Gewerkschaftsbewegung und einem Anstieg der sozialen Kämpfe und Streiks. Zwischen 1972 und 1983 wurden 427 Tarifverträge unterzeichnet, vor allem in den Bereichen Landwirtschaft, Industrie, Verkehr und Dienstleistungen, einschließlich des öffentlichen Dienstes. In der neoliberalen Phase der 1990er- und 2000er-Jahre ist die Gewerkschaftsbewegung jedoch wieder geschrumpft. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad, der 1984 noch bei 15,7 Prozent lag, sank bis 2008 auf acht Prozent.

Eine Besonderheit Costa Ricas ist der sogenannte »*Solidarismo*«, der in den 1950er-Jahren begründet und in den 1980er-Jahren legalisiert, institutionalisiert und als Arbeitnehmervertretung anerkannt wurde. Hierbei handelt es sich um einen Ansatz, der auf einer streng bilateralen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehung beruht – offiziell zum Wohle der Gesellschaft, um ein harmonisches, konfliktfreies Zusammenleben am Arbeitsplatz zu erreichen. Der *Solidarismo* wird finanziell, materiell und ideologisch von den Arbeitgebern und der eher konservativen katholischen Kirche unterstützt. Im Gegensatz zu seinem Namen ist der *Solidarismo* aber eine Pseudo-Vertretung der Arbeitnehmer_innen, der die Gewerkschaften schwächt. In Betrieben mit einem *Solidarista*-Verband werden die Arbeitnehmer_innen unter Druck gesetzt, dieser Organisation beizutreten.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Einem Bericht des Gewerkschaftsbunds der Americas (CSA) zufolge sind schätzungsweise 14,17 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung gewerkschaftlich organisiert. Allerdings sind praktisch 80 Prozent der gewerkschaftlich organisierten Arbeitskräfte im öffentlichen Sektor beschäftigt. 92 Prozent der Bevölkerung, die sich im erwerbsfähigen Alter befindet, sind hingegen in der Privatwirtschaft tätig, wo der gewerkschaftliche Organisationsgrad nur zwei Prozent beträgt – einer der niedrigsten Werte in ganz Lateinamerika. Somit sind die Gewerkschaften im privaten Sektor schwach und oftmals gar nicht vorhanden. Die landwirtschaftliche Produktion (Palmöl, Bananen und Ananas) bildet eine gewisse Ausnahme, da hier die Nationale Föderation der Beschäftigten in der Agrarindustrie, der Gastronomie, dem Hotelgewerbe und verwandten Bereichen (Federación Nacional de Trabajadores de la Agroindustria, Gastronomía, Hotelería y Afines, FENTRAGH) eine wichtige Rolle spielt.

Die Gewerkschaftsbewegung in Costa Rica ist zersplittert und gespalten. Sie besteht aus einer Vielzahl von Einzelgewerkschaften, von denen einige mehrere Sektoren organisieren, während andere auf die Mitarbeiter_innen weniger Unternehmen beschränkt sind. Im staatlichen Unternehmen

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) gibt es beispielsweise 17 verschiedene Gewerkschaften, während in der Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), der für den sozialen Schutz wichtigsten Institution des Landes, 37 Gewerkschaften existieren.

Für internationale Lieferketten spielen die Freihandelszonen im Land eine wichtige Rolle. Insgesamt haben sich zwischen 2010 und 2018 152 transnationale Unternehmen in den Freihandelszonen angesiedelt, darunter Marktführer verschiedener Branchen. Sie bieten direkte und indirekte Beschäftigung für ca. 125 000 Personen. Die Gewerkschaften sind in all diesen Zonen nicht vorhanden, sondern werden durch Solidaritätsverbindungen ersetzt.

Die costa-ricanischen Gewerkschaften verstehen sich als unabhängig und bestehen auf ihrer Autonomie gegenüber politischen Parteien, auch progressiven. Sie konzentrieren sich punktuell auf spezifische Themen und bemühen sich mit anderen sozialen und politischen Akteur_innen in den Dialog zu treten sowie auf Gefahren aufmerksam zu machen, die von Reforminitiativen ausgehen, die sich gegen die Interessen der Arbeiterklasse als Ganzes richten. Dagegen sind die Beziehungen zur Umweltbewegung sehr sporadisch und punktuell. Mit der feministischen Bewegung gibt es keine gemeinsame Agenda. Im Gegenteil kritisieren einige Gewerkschaftsverbände die Vorschrift zur paritätischen Besetzung der Führungsgremien als Einschränkung der Organisations- und Vereinigungsfreiheit.

Auf Ebene der Dachverbände ist die Gewerkschaftslandschaft in Costa Rica ebenfalls fragmentiert. Zumindest sind die Dachverbände Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC), Central General de Trabajadores de

Costa Rica (CGT) und Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) in einer Gewerkschaftscoordination zusammengeschlossen, welche die Bemühungen der verschiedenen Organisationen zu bündeln versucht. Die internen Abstimmungsmechanismen sind jedoch langwierig und vermindern bisweilen die Schlagkraft.

In Bezug auf die derzeitigen Beziehungen untereinander fällt auf, dass die Dachverbände CTRN, CMTC, Central Social Juanito Mora Porras (CSJMP) sowie die wichtigen Einzelgewerkschaften Asociación Nacional de Educadores y Educadoras (ANDE) und Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), die über einen hohen Organisationsgrad und großes Mobilisierungspotenzial verfügen, getrennt voneinander und in unterschiedlicher Weise die Notwendigkeit zum Ausdruck bringen, ein gemeinsames gesellschaftspolitisches Projekt auszuarbeiten und breite Plattformen zu bilden. Bisher gibt es aufgrund unterschiedlicher ideologischer Ansätze, thematischer Prioritäten und strategischer Ausrichtungen jedoch keine Einigung auf eine gemeinsame Vertretung in Form eines Gesamtdachverbandes. CTRN und CMTC betonen allerdings die Bedeutung des subregionalen Rahmens des Zentralamerikanischen Gewerkschaftsbundes (Consejo Sindical Unitario de América Central y el Caribe, CSU), einschließlich der Beteiligung auf regionaler Ebene am CSA.

ANDE ist die mitgliederstärkste und wirtschaftlich stärkste Gewerkschaft des Landes. Bisher hat sie bei der Entwicklung von Koordinierungs-, Artikulations- und Bündnisprozessen auf nationaler Ebene, die über Tarifverhandlungen und die Verteidigung des öffentlichen Bildungswesens hinausgehen, jedoch nur begrenzte Fortschritte erzielt. Unter der derzeitigen Führung hat die ANDE das Potenzial, sich neu zu positionieren und sich proaktiv für eine Bildungsreform einzusetzen.

Tabelle 1
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Costa Rica

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, CTRN (Konföderation der Arbeiter_innen Rerum Novarum)	Generalsekretärin: Fanny Sequeira Mata	ca. 58 000 (eigene Angaben) / 54 Gewerkschaften (46 öffentlichen Sektor, 8 privater Sektor)	Internationaler Gewerkschaftsbund (IGB), Gewerkschaftsbund der Amerikas (CSA), Zentralamerikanischer Gewerkschaftsbund (CSU)
Central Social Juanito Mora Porras, CSJMP (Soziale Zentrale Juanito Mora Porras)	Geschäftsführender Direktor: Rafael Mora Solano Generalsekretär: Albino Vargas Barrantes	9 Gewerkschaften (5 öffentlichen Sektor, 4 privater Sektor) nach Angaben des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (MTSS)	IGB, CSA (seit 2017); Gemeinsame Gewerkschaftsplattform Zentralamerikas (PSCC); Internationale der Öffentlichen Dienste (PSI); Bildungsinternationale (EI); Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Café- und Genussmittelarbeiter-Gewerkschaften (IUL)
Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses, CMTC (Zentrale der costa-ricanischen Arbeiter_innenbewegung)	Präsident: Olman Chinchilla Hernández Generalsekretär: Óscar Gerardo Cruz Morales	ca. 25 000 (eigene Angaben) / 26 Gewerkschaften (12 öffentlicher Sektor, 9 privater Sektor)	IGB, CSA, CSU; Lateinamerikanische und karibische Konföderation der Staatsbediensteten (CLATE)

Tabelle 2
Die wichtigsten Branchen- bzw. Einzelgewerkschaften in Costa Rica

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Asociación Nacional de Educadores, ANDE (Nationale Pädagog_innenvereinigung)	–	Präsidentin: Gilda Montero Sánchez Generalsekretär: Marvin Acuña Jiménez	ca. 56 000 (80 % Frauen)	EI
Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, ANEP (Nationale Vereinigung öffentlicher und privater Angestellter)	CSJMP	Generalsekretär: Albino Vargas Barrantes	ca. 17 000 (15 500 nach Angaben des MTSS)	Colectivo Sindical Patria Justa, PSCC, IGB, CSA, PSI
Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense, SEC (Costa-ricanische Gewerkschaft der Bildungsarbeiter_innen)	CTRN	Präsident: Gilberth Díaz Vásquez Generalsekretärin: Yorgina Alvarado Díaz	ca. 35 000	IGB, CSA, CSU, EI
Asociación de Trabajadoras Domésticas, ASTRADOMES (Vereinigung der Hausangestellten)	CTRN	Präsidentin: María del Carmen Cruz Martínez	ca. 2 000	Lateinamerikanische und karibische Konföderation der Hausangestellten (CONLACTRAHO), Internationaler Verband der Hausangestellten (IDWF)

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

In Art. 60 der Verfassung vom 7. November 1949 ist die gewerkschaftliche Vereinigungsfreiheit festgeschrieben. Im selben Satz wird die Vereinigungsfreiheit der Arbeitgeber genannt. Dies beschreibt die Rahmenbedingungen für die Aushandlung der Arbeits- und Sozialbedingungen recht gut, denn beide Seiten ringen stets darum, ihre Interessen bestmöglich zu vertreten. Allerdings ist zu beobachten, dass die gewerkschaftliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer_innen schwächer aufgestellt ist als die Arbeitgeberseite.

Rechtliche Grundlage für die Gründung einer Gewerkschaft bildet die ILO-Konvention Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit), die durch das Gesetz 2561 vom 11. Mai 1960 von Costa Rica ratifiziert worden ist. Die Gewerkschaften werden im privaten Sektor hauptsächlich auf Betriebsebene gegründet oder auf Ebene der Institutionen im öffentlichen Sektor, wobei es in derselben Institution mehrere Gewerkschaften geben kann. Diese Betriebsräte, Vereinigungen und Einzelgewerkschaften besitzen die wesentlichen Kompetenzen für die Überwachung der Arbeitsbedingungen und die Verteidigung der Arbeitnehmer_innenrechte.

Die wichtigste Grundlage für die Arbeit der Gewerkschaften ist das Arbeitsgesetzbuch und das neuere Arbeitsverfahrensgesetz, das die Mechanismen zur Gewährleistung einer schnellen und fairen Rechtsprechung in Arbeitsangelegenheiten festlegt. In der Praxis sind die Möglichkeiten der Arbeitnehmer_innen, sich in Gewerkschaften zu organisieren und ihre Interessen zu vertreten, aber deutlich eingeschränkt.

Es bestehen große Unterschiede zwischen den Rechten der Arbeitnehmer_innen im formellen und denen im informellen Sektor. Zudem stellen die Praxis des *Solidarismo*, die Straflosigkeit für *Union Busting* sowie Sonderrechte für die Sonderwirtschaftszonen Hindernisse dar, mit denen die Kollektivrechte in Costa Rica geschwächt werden.

Im Jahr 2020 wurde zudem das Gesetz 9808 verabschiedet, um Rechtssicherheit in Bezug auf Streiks und Streikverfahren zu schaffen. Darin werden Streiks in essenziellen öffentlichen Diensten für illegal erklärt und jeder Streik, der mit Straßenblockaden einhergeht oder die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen beeinträchtigt, als nicht friedlich eingestuft. Als essenzielle öffentliche Dienste wurden vom Parlament das Gesundheitswesen, die öffentliche Sicherheit, die Luft- und Migrationskontrolle, der Land-, See- und Frachtverkehr, die Rettungsdienste (Feuerwehr), der Zugang zu Wasser, Strom und Brennstoff sowie die Schulkantinen erklärt. Für die Gewerkschaftsbewegung war das Gesetz, das auch von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) kritisiert wurde, ein schwerer Schlag.

Die Verfolgung und Diskriminierung von Gewerkschaftsmitgliedern ist weit verbreitet, vor allem in der exportorientierten Agrarindustrie in transnationalen Unternehmen. Sogenannte »schwarze Listen« erfassen entlassene Arbeitnehmer_innen, die Gewerkschaftsanführer_innen oder -mitglieder waren, und werden in großem Umfang an andere Unternehmen und Betriebe verteilt, um die Wiedereinstellung der Gewerkschafter_innen zu verhindern und somit ihr Recht auf Arbeit einzuschränken.

Costa Rica hat bis auf zwei Ausnahmen – Übereinkommen 155 zu Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt sowie Übereinkommen 187 zum Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz – alle ILO-Kernarbeitsnormen ratifiziert. Zu den Übereinkommen, denen sich das Land in jüngerer Vergangenheit angeschlossen hat, zählen das Übereinkommen 189 zu menschenwürdiger Arbeit für Hausangestellte von 2011 (ratifiziert 2014) und das Übereinkommen 156 zur Chancengleichheit und Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer_innen mit Familienpflichten von 1981 (ratifiziert 2019). Im Juni 2023 war Costa Rica zum ersten Mal seit Langem wieder Gegenstand des Normanwendungsausschusses (CAN) der Internationalen Arbeitskonferenz. Mit Bezug auf Übereinkommen 122 zur Beschäftigungspolitik warf die Arbeitnehmer_innenseite der Regierung vor, nicht ausreichend gegen die Zunahme von Arbeitslosigkeit, prekären und informellen Beschäftigungsverhältnissen sowie Armut vorzugehen.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE KERNAUFGABEN

Tarifverträge (*convenios colectivos*) sind, sofern vorhanden, ein wertvolles Instrument zur Sicherung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Artikel 62 der Verfassung legt fest, dass diese Instrumente Gesetzeskraft haben. Darüber hinaus sind sie geschützt durch das Arbeitsgesetz und die internationalen Übereinkommen der ILO. Allerdings müssen mindestens 33 Prozent der Beschäftigten des Unternehmens oder der Institution gewerkschaftlich organisiert sein, damit ein Kollektivvertrag verhandelt werden kann. Der schwache Organisationsgrad schlägt sich somit auch in einer geringen Anzahl von Kollektivvereinbarungen nieder. Die Webseite des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (MTSS) listet lediglich Kollektivverträge für öffentliche Einrichtungen und Institutionen wie Ministerien und Gemeindeverwaltungen auf, jedoch keine Kollektivverträge im Privatsektor. Gewerkschaftsangaben zufolge existieren in der Privatwirtschaft nur schätzungsweise zehn Kollektivverträge, wobei die Anzahl der Betriebe und Arbeitnehmer_innen, für die diese gültig sind, stark variiert.

Der Erfolg der Gewerkschaften bei Lohn- und Tarifverhandlungen ist begrenzt und punktuell. Ein wichtiges Gremium stellt der tripartit besetzte Consejo Nacional de Salarios dar, der in den verschiedenen Branchen der Privatwirtschaft die Mindestlöhne festlegt und im MTSS angesiedelt ist. Allerdings wurde bei den letzten Verhandlungsrunden lediglich ein Inflationsausgleich und keine Erhöhung der Reallöhne vereinbart.

Menschen in prekären und informellen Beschäftigungsverhältnissen haben die Möglichkeit, einem Gewerkschaftsbund oder einem Gewerkschaftszentrum beizutreten. So hat beispielsweise die Gewerkschaft ANEP Arbeiter_innen der Plattform-Lieferdienste affiliiert. Bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen dieser Gruppierung hat die Gewerkschaft aber bislang keine Rolle gespielt.

Dass die Gewerkschaften kaum über Verhandlungsmacht verfügen, liegt auch an internen Schwächen in der Organi-

sation. Angaben über den Organisationsgrad der costa-ricanischen Arbeitnehmerschaft variieren erheblich, da immer noch große Unterschiede zwischen den Daten des MTSS und den von den Gewerkschaften und Gewerkschaftszentralen gemeldeten Daten bestehen. Reformen der eigenen Strukturen oder die Vorbereitung von Führungs- und Generationswechselln werden weitestgehend vernachlässigt, sodass ihre Vorsitzenden und Führungskräfte mehr als 20 Jahre lang in ihren Positionen bleiben.

Geringe Durchlässigkeit und Beteiligungsmöglichkeiten führen zudem dazu, dass die Beziehungen zu den Arbeitnehmer_innen eher zweckmäßig sind: Sie beruhen auf der Geltendmachung von Rechten nach punktuellen Verstößen. Daraus entsteht nur eine vorübergehende und punktuelle Annäherung der Arbeitnehmer_innen an die Gewerkschaft, ohne jedoch eine langfristige Bindung und ein Gefühl der Zugehörigkeit zu erzeugen. Politische und gewerkschaftliche Bildung stellt keine Priorität für die meisten Gewerkschaftsverbände dar. In den betrieblichen und institutionellen Gewerkschaften sowie in den Gewerkschaftsverbänden und -konföderationen gibt es zwar Frauen- und Jugendsekretariate, ihr Aktionsradius ist jedoch begrenzt. So sind Gewerkschaften in Costa Rica wenig attraktiv und ihre Mitgliederzahlen deutlich rückläufig.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Die Atomisierung der Gewerkschaftsorganisation und die Spaltung in der Bewegung erschweren es, die Interessen der costa-ricanischen Arbeitnehmer_innen koordiniert und artikuliert zu vertreten, die wichtigsten Forderungen zu systematisieren sowie Kontakte und Bündnisse zu knüpfen, um die politische Debatte zu beeinflussen. Das zeigt sich beispielsweise auch in der aktuellen Debatte um die Reform des Arbeitszeitmodells.

Die organisatorische und gesellschaftliche Macht der Beschäftigten und der Gewerkschaften ist im öffentlichen Sektor zwar als hoch einzuschätzen, im Privatsektor hingegen als gering bzw. kaum vorhanden. Themen, mit denen die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor mobilisieren konnten, sind die Gesetze zur Fiskalpolitik und die Reform des öffentlichen Sektors, besonders zur Schuldenbremse und zur Einschränkung öffentlicher Investitionen in Dienstleistungen und Infrastrukturen. Hierzu riefen die Gewerkschaften 2018 über mehrere Wochen zu Streiks und öffentlichen Protestaktionen auf, sodass für viele Schulkinder monatelang der Unterricht ausfiel. Diese Aktion hat dem öffentlichen Ansehen der Gewerkschaften jedoch eher Schaden zugefügt und kaum zu gesellschaftlicher Solidarität geführt. Zudem vertreten die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors in dieser Angelegenheit keine einheitliche Position. Kurze Zeit später wurden die Gehaltsreform und die Einschränkung des Streikrechts öffentlicher Angestellter trotz Protests verabschiedet.

Die costa-ricanischen Gewerkschaftsorganisationen verfügen kaum über politisches Gewicht oder Verhandlungsmacht. Das wichtigste politische Moment der costa-ricani-

schen Gewerkschaften beschränkt sich auf die alle vier Jahre stattfindenden allgemeinen Wahlen. Zu diesem Anlass ruft ein Teil der Gewerkschaftsführung dazu auf, aus taktischen Gründen eine bestimmte Präsidentschaftskandidat_in zu unterstützen, häufig ohne Berücksichtigung einer langfristigen programmatischen Vereinbarung über Inhalte und Ziele. Der Handlungsspielraum der Gewerkschaften zur Beeinflussung der Gesetzgebung ist im Allgemeinen sehr gering. Zudem sind Gewerkschaften in der costa-ricanischen Gesellschaft weithin diskreditiert und es fehlt eine Kultur der Beteiligung an der Gewerkschaftsbewegung in der breiten Bevölkerung.

Auf regionaler und internationaler Ebene sind vor allem die Zusammenschlüsse bzw. Koordinationen aktiv. Die CTRN zeigt großes Interesse an einer internationalen Vernetzung und die CMTC spielt eine führende Rolle in dem 2010 gegründeten CSU. Damit sind drei Gewerkschaftsdachverbände (CSJMP, CTRN und CMTC) dem Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB) und seiner amerikanischen Regionalorganisation CSA angeschlossen.

Der Weltgewerkschaftsbund (WGB) war während des Kalten Krieges in Zentralamerika stark vertreten, hat versucht, seine Aufmerksamkeit auf die zentralamerikanische Subregion zu richten, sowie den verloren gegangenen Raum für die gewerkschaftliche Vertretung zurückzugewinnen. Seit der Gründung des IGB im Jahr 2006 hat der WGB sein Engagement in Costa Rica ausgeweitet und seine Aktivitäten verstärkt, indem er Ressourcen zur Wiederbelebung von Gewerkschaftssektoren zur Verfügung stellt, insbesondere von unabhängigen Gewerkschaften, die keinem Gewerkschaftsbund oder -dachverband angehören und sich durch einen starken linksradikalen Diskurs sowie ihre Weigerung auszeichnen, sich auf einen Dialog oder eine Koordinierung einzulassen. Das Regionalbüro des WGB hat seinen Sitz in Costa Rica und wird von UNDECA, einer der wichtigsten Gewerkschaften des costa-ricanischen Sozialversicherungsfonds CCSS, unterstützt und koordiniert.

In Costa Rica mangelt es an der Einhaltung der Arbeitsrechte, an der Umsetzung der ILO-Konventionen, aber auch an einer ausreichend legitimierten Führung sowie an Gewerkschaftsmitgliedern als Bezugspunkt innerhalb der costa-ricanischen Gesellschaft und als Ansprechpartner für den Dialog und die Verhandlungen mit der Regierung. Diese Schwierigkeiten schränken die Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften ein und schwächen ihre Vertretungsfähigkeit und Verhandlungsmacht. Die Priorität der Gewerkschaften in Costa Rica liegt vornehmlich auf der Verteidigung der öffentlichen Beschäftigung als Ausgangspunkt für den Schutz der Arbeitnehmer_innenrechte.

Darüber hinaus bestehen jedoch zahlreiche interne und externe Herausforderungen, die zu bewältigen sind, um die Gewerkschaften zu ermächtigen und zu einem besseren Schutz von Arbeitnehmer_innenrechten beizutragen. Zu relevanten Zukunftsthemen wie den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitswelt, der menschenwürdigen Ausgestaltung von Telearbeit oder einer starken Artikulation

von Arbeiter_inneninteressen in der Politik haben sich die costa-ricanischen Gewerkschaften noch nicht strategisch positioniert oder Themenkompetenzen aufgebaut. Voraussetzung, um diese Themen nach außen hin gut vertreten zu können und somit Globalisierungstrends mitzugestalten, wären zudem Fortschritte bei der internen Demokratisierung und Strukturreformen, die auch eine stärkere Beteiligung von Frauen und Jugendlichen sowie eine notwendige Erneuerung der Führungsebene beinhalten. Gewerkschaftsinterne Arbeitsmethoden und Bildungsangebote auf den Prüfstand zu stellen, kann zudem dazu beitragen, die demokratische Organisationskultur zu stärken und den Organisationsgrad der Arbeitnehmer_innen in Gewerkschaften zu erhöhen, insbesondere im privaten Sektor.

Ingrid Roß und **Dr. Daniel Mann**, Vertretung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Costa Rica, Guatemala und Honduras

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:
Fabian Lischkowitz, Referent für Brasilien, Uruguay, Gewerkschaften und Handel
fabian.lischkowitz@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.