

# Neues Arbeitsrecht in BiH - EU-Reformen und internationale Finanzinstitutionen

## Überfällige Strukturreformen oder neoliberaler Abbau von Arbeiterrechten?

**BODO WEBER, BERLIN**

14.11.2016.

- Am 31. Juli 2015 verabschiedet das Parlament der Föderation von Bosnien-Herzegowina ein neues Arbeitsgesetz – trotz massiver Proteste des Gewerkschaftsbundes der Entität (SSSBiH). Die EU und die internationalen Finanzinstitutionen im Land unterstützen die Verabschiedung des neuen Arbeitsgesetzes und bezeichnen ihn als einen wichtigen ersten Schritt hin zu umfassenderen sozio-ökonomischen Strukturreformen in BiH.
- Die Reform-Agenda bildet das Herzstück der neuen EU-Initiative in Bosnien-Herzegowina, die auf die deutsch-britische Bosnieninitiative vom November 2014 zurückgeht.
- Mit der Verabschiedung des neuen Arbeitsgesetzes in der Föderation BiH, welches die bestehende Fassung aus dem Jahr 1999 ablöst, geht ein siebenjähriges Ringen zwischen Arbeitsgebern, Gewerkschaften und Regierungen im Bruch der Sozialpartnerschaft zu Ende. Im Drängen der Regierung auf eine schnelle Einigung, welche die Verabschiedung eines neuen Gesetzes noch vor der parlamentarischen Sommerpause ermöglichen soll, kommt es zum Bruch mit den Gewerkschaften. Ende Juli verabschiedet das Parlament der größeren Entität BiHs im Eilverfahren das neue Arbeitsgesetz, begleitet von wütenden Protesten von geschätzten Zehntausend Gewerkschaftsmitgliedern.
- Am 29. Dezember 2015 wird auch in der RS ein neues Arbeitsgesetz im Eilverfahren – trotz massiver Proteste des Gewerkschaftsbundes der RS – verabschiedet. Das neue Arbeitsgesetz löst das bestehende Arbeitsgesetz aus dem Jahr 2007 ab.

**Inhalt**

<b>I</b>	<b>Einleitung: Die kontroverse Verabschiedung der neuen Arbeitsgesetzgebung in den beiden Entitäten BiH's</b> .....	<b>3</b>
<b>II</b>	<b>Die neue Arbeitsgesetzgebung in der Föderation von BiH</b> .....	<b>4</b>
	1. Argumente und Positionen von Regierung, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und Internationaler Gemeinschaft .....	4
	2. Alte Arbeitsgesetzgebung, bestehendes Tarifsysteem und Rechtspraxis .....	6
	3. Das neue Arbeitsgesetz – eine vergleichende Analyse .....	10
	4. Die neue Allgemeine Kollektivvereinbarung (OKU) – Verhandlungsverlauf und vergleichende Analyse .....	12
	5. Das Verfassungsgerichtsurteil zum neuen Arbeitsgesetz .....	14
<b>III</b>	<b>Die neue Arbeitsgesetzgebung in der Republika Srpska</b> .....	<b>15</b>
	1. Argumente und Positionen von Regierung, Arbeitgebern, Gewerkschaften und Internationaler Gemeinschaft .....	15
	2. Alte Arbeitsgesetzgebung, bestehendes Tarifsysteem und Rechtspraxis .....	17
	3. Das neue Arbeitsgesetz – eine vergleichende Analyse .....	19
<b>IV</b>	<b>Die neue Arbeitsgesetzgebung im Kontext der EU Reform-Agenda</b> .....	<b>20</b>
	<b>Resümee</b> .....	<b>21</b>

## I Einleitung: Die kontroverse Verabschiedung der neuen Arbeitsgesetzgebung in den beiden Entitäten BiH's

Am 31. Juli letzten Jahres hat das Parlament der Föderation von Bosnien-Herzegowina ein neues Arbeitsgesetz verabschiedet – trotz massiver Proteste des Gewerkschaftsverbandes der Entität.<sup>1</sup> Das Gesetz wurde von der EU und den internationalen Finanzinstitutionen als wichtiger erster Schritt hin zu umfassenderen sozio-ökonomischen Strukturereformen in BiH auf dem Weg zur EU-Integration des Landes begrüßt.

Das Arbeitsgesetz ist Teil der Reformbedingungen der sog. Reform-Agenda, einem umfassenden Programm an strukturellen Reformen in Wirtschaftspolitik und Sozialsystemen. Die Reform-Agenda bildet das Herzstück der neuen EU-Initiative in Bosnien-Herzegowina, die auf die deutsch-britische Bosnieninitiative vom November 2014 zurückgeht. Der wirtschaftspolitische Teil des Pakets von Bedingungen im Rahmen des EU-Integrationsprozesses wiederum stellt keine Besonderheit der europäischen Politik für Bosnien dar, sondern basiert vielmehr auf dem sog. *European Semester* – der Ausdehnung der Politik der EU der stärkeren Harmonisierung von economic governance unter den EU-Mitgliedsstaaten als Reaktion auf die Griechenlandkrise auf die EU-Erweiterungspolitik, bzw. ihrer Anwendung auch auf die (potentiellen) Beitrittskandidaten, v.a. des Westlichen Balkan. Diese mit den internationalen Finanzinstitutionen (IFIs, v.a. IWF, Weltbank) abgestimmte Politik von stärkerer fiskaler Disziplin und strukturellen Wirtschaftsreformen hat auch in Nachbarländern wie z.B. Serbien zur Einführung neuer Arbeitsgesetzgebung geführt, welche in ähnlicher Weise von Gewerkschaftsprotesten und dem Vorwurf des Abbaus von Arbeiterrechten und sozialstaatlichen Standards begleitet war.

Mit der Verabschiedung des neuen Arbeitsgesetzes, welches die bestehende Fassung aus dem Jahr 1999 ablöste, ging ein siebenjähriges Ringen

zwischen Arbeitsgebern, Gewerkschaften und Regierungen im Bruch der Sozialpartnerschaft zu Ende. Bereits im Jahr 2008 waren Verhandlungen über eine Neufassung des Gesetzes aufgenommen worden. Ein 2010 erarbeiteter Gesetzentwurf wurde 2012 von der damaligen Regierung aus dem parlamentarischen Verfahren zurückgezogen. Nach Wahlen im Oktober 2014 und Regierungsbildung wurden die Verhandlungen im Frühjahr 2015 neu aufgenommen. Im Drängen der Regierung auf eine schnelle Einigung, welche die Verabschiedung eines neuen Gesetzes noch vor der parlamentarischen Sommerpause ermöglichen sollte, kam es zum Bruch mit den Gewerkschaften. Ende Juli verabschiedete das Parlament der größeren Entität BiHs im Eilverfahren das neue Arbeitsgesetz, begleitet von wütenden Protesten von geschätzten Zehntausend Gewerkschaftsmitgliedern.

In der Republika Srpska zog die dortige Regierung kurz vor Jahresende 2015 nach. Am 29. Dezember wurde ein neues Arbeitsgesetz durch die Stimmen der Regierungskoalition vom Entitätsparlament ebenfalls im Eilverfahren verabschiedet. Es löste das bestehende Arbeitsgesetz aus dem Jahr 2007 ab. Das Zustandekommen der Gesetzesänderung folgte dabei weitgehend dem Muster aus der Föderation: Vorausgegangen war ebenfalls ein jahrelanges Ringen zwischen Regierung und Sozialpartnern um die Reform. Ein Gesetzesvorschlag der Regierung aus dem Jahr 2013 wurde von dieser nach massiven Protesten der Gewerkschaften wieder zurückgezogen. 2015 blieb eine kurze Verhandlungsphase zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern ohne Einigung und endete wie in der Föderation mit dem Bruch der Sozialpartnerschaft, insbesondere mit den Gewerkschaften. Das Votum des Parlaments der RS über den Gesetzentwurf im Dezember war wie zuvor im Sommer in Sarajevo begleitet von massiven Gewerkschaftsprotesten. Als Höhepunkt der Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Gewerkschaften kam es im Parlament zur Gewaltanwendung gegen die Vorsitzende des Gewerkschaftsbundes der RS Ranka Mišić durch den Sicherheitsdienst bei deren Entfernen aus dem Parlamentsgebäude.

<sup>1</sup> Siehe u.a.: <http://www.klix.ba/vijesti/bih/iznimno-napeta-situacija-ispred-parlamenta-fbih-radnici-probili-ogradu/150730079>; <http://www.tv1.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/dogadjaji/23777-bezuspjesni-protest-zbog-zakona-o-radu.html>.

Die Verabschiedung der Arbeitsgesetze in den beiden Entitäten Bosniens und der Herzegowina wurde begleitet von zum Teil diametral gegenüberstehenden Einschätzungen und Darlegungen was die aktuelle Situation und die Effekte der bis dahin gültigen Arbeitsgesetzgebung, wie auch was Inhalt und Effekte der neuen Gesetze betrifft.

## II Die neue Arbeitsgesetzgebung in der Föderation von BiH

### 1. Argumente und Positionen von Regierung, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und Internationaler Gemeinschaft

Die Regierung und ihre Vertreter verteidigten die Gesetzesreform als wichtigen ersten Schritt hin zu einer umfassenden Reformpolitik und bezeichneten die Kritik der Gewerkschaften als unberechtigt und unvernünftig. Das bestehende, alte Arbeitsgesetz wurde als Haupthindernis für mehr inländische und ausländische Investitionen identifiziert. Außerdem privilegiere es die Beschäftigten im öffentlichen Sektor, in der Verwaltung und den staatlichen Unternehmen, die gegenüber den Arbeitern und Angestellten in der Privatwirtschaft über mehr Rechte und ein Vielfaches an Gehalt verfügten. Das Arbeitsgesetz und das darauf beruhende Tarifvertragssystem habe zu komplizierten rechtlichen Verhältnissen geführt. Eine Folge davon seien einige zehntausende arbeitsrechtliche Verfahren, aus denen der Regierung Verpflichtungen von über einer Milliarde Bosnischer Mark (KM, entspricht 500 Mio. Euro) erwachsen sei, was eine Bedrohung für den Haushalt darstelle.

Demgegenüber, erklärten Regierungsvertreter, bringe das neue Arbeitsgesetz zahlreiche Vorteile für alle Beteiligten. So garantiere es mehr Arbeiterrechte – es gebe etwa 30 neue Regelungen, u.a. zu Mobbing und Diskriminierung. Außerdem schaffe es soziale Gerechtigkeit, weil es die extremen Lohnunterschiede zwischen dem realen und öffentlichen Beschäftigungssektor beseitige. Die mit dem Gesetz geschaffenen Bedingungen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes würden zu mehr Beschäftigung führen. Schließlich

würde mit dem neuen Gesetz mehr Ordnung in Arbeits- und Tarifrecht gebracht und Rechtssicherheit hergestellt. Wie die Regierungsvertreter betonten, sei das Gesetz ihnen nicht von außen, durch die internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) aufgezwungen worden, sondern stelle vielmehr einen Akt wirtschaftspolitischer Ratio dar. So erklärte der Premierminister der Föderation, Fadil Novalić in einem Interview, dass „wir über die Verabschiedung des Arbeitsgesetzes endlich zu sozio-ökonomischer Sicherheit, wirtschaftlicher Erholung, und damit zur Verbesserung der Lebensverhältnisse aller Bürger in der Föderation BiH kommen.“<sup>2</sup>

Die Arbeitgeber, allen voran der Arbeitgeberverband der Föderation BiH begrüßte ausdrücklich die Verabschiedung des neuen Gesetzes, obgleich er sich noch weitergehende Änderungen zugunsten der Arbeitgeberseite gewünscht hätte und im Gesetzestext noch zu viele Zugeständnisse an die Gewerkschaften identifizierte.

Für die Arbeitgeberseite habe das alte Arbeitsgesetz eine „Hyperproduktion an Arbeiterschutzberechtigungen“ zur Folge gehabt. Zwar habe das Gesetz zur Zeit seiner Verabschiedung Ende der 1990er Jahre zu den modernsten und liberalsten in der Region gehört. Da es aber am Übergang von alten sozialistischen zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen entstanden sei, seien viele seiner Regelungen heute veraltet und den Bedingungen der Marktwirtschaft unangemessen. Außerdem gelte es, das Arbeitsrecht an internationale Konventionen und EU-Recht anzupassen.

Demgegenüber ermögliche das neue Arbeitsgesetz die Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen, v.a. durch die Liberalisierung des Kündigungsrechts und die Flexibilisierung der Arbeitszeiten. Außerdem würden endlich Voraussetzungen für die Kündigung bestehender Tarifverträge und

<sup>2</sup> „Protiv Zakona o radu su bili oni čija je prosječna plata između hiljadu i dvije hiljade maraka“, *Slobodna Bosna*, Sarajevo, 13. August 2015; <http://www.klix.ba/vijesti/bih/novalic-stari-je-zakon-o-radu-stitio-samo-povlastene/150723093>; <http://www.klix.ba/vijesti/bih/novalic-ne-mogu-se-nacuditi-da-sindikati-nije-podrzao-prijedlog-zakona-o-radu/150727057>; <http://www.klix.ba/vijesti/bih/novalic-za-klix-ba-milijardu-km-teretapo-tuzbama-na-osnovu-kolektivnih-ugovora/150807035>; <http://www.tv1.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/dogadjaji/23810-zakon-o-radu-nije-rezultat-pritiska-mmf.html>.

deren flexibleren Anwendung in der Zukunft geschaffen. Zugleich führe das neue Gesetz zu höherer Sicherheit auf Seiten der Beschäftigten. Durch das neue Gesetz würde es endlich zur Harmonisierung von Gesetzen und Regelungen im Arbeits- und Tarifrecht kommen. Das würde auch zur Beschleunigung der bisher außerordentlich langen Arbeitsgerichtsverfahren führen. Schließlich komme es zur Abschaffung „unnötiger“ Lohnzusätze und mit der Einführung leistungsabhängiger Bezahlung stehe endlich ein Instrument zur Verfügung, um gegen Beschäftigte mit mangelnder Arbeitsdisziplin bis hin zu Arbeitsverweigerung vorgehen zu können. Der Erhalt eines Rahmentarifvertrags auch im neuen Gesetz, erklärten die Arbeitgebervertreter, stelle ein Zugeständnis an die Gewerkschaftsseite dar, da es ein vergleichbares sonst überhaupt nur in drei weiteren europäischen Staaten gebe. Demgegenüber begrüßten sie es als Haupterrungenschaft des neuen Gesetzes, dass die unbefristete Laufzeit von Tarifverträgen aus dem alten Gesetz – eine Regelung die es nur in BiH gebe, abgeschafft werde.

Insgesamt werde die Einführung des neuen Arbeitsgesetzes im Effekt die unternehmerischen Kosten reduzieren, zur Verbesserung des Geschäftsklimas führen, die Konkurrenzfähigkeit der bosnisch-herzegowinischen Wirtschaft erhöhen und Investitionen im Land fördern. Dies alles wirke sich beschäftigungs- und wachstumsfördernd aus.<sup>3</sup>

Diese positive Bewertung wurde auch von internationaler Seite geteilt. In einer schriftlichen Erklärung der EU-Delegation in Bosnien-Herzegowina<sup>4</sup> wurde das neue Arbeitsgesetz als wichtige Initiative für das ganze Land begrüßt, welches Teil der von den Regierungen im Land übernommenen Verpflichtungen im Rahmen der Reformagenda

3 *Kako do povoljnijeg poslovnog ambijenta. Šta poslodavci očekuju od vlasti*, [Der Weg zu einem besseren Geschäftsklima. Was die Arbeitgeber von der Regierung erwarten], Udruženje Poslodavaca FBiH [Arbeitsgeberverband der Föderation von Bosnien-Herzegowina], S. 60-71, <http://www.upfbih.ba/attachments/article/392/Knjiga.pdf>, „Komentar na primjedbe SSS BiH na tekst prijedloga Zakona o radu“, <http://www.upfbih.ba/index.php/novosti>.

4 „Statement on new Federation BiH Labour Law“, EU Delegation to Bosnia and Herzegovina, Sarajevo 31. July 2015, <http://europa.ba/?p=35673>.

sei. Das Gesetz, so die Delegation, sei „vernünftig, ausgewogen und in Übereinstimmung mit den Prinzipien der EU.“ Das Gesetz verbessere die Rechte der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, etwa bei Mutterschutz und Elternzeit, und werde neue Arbeitsplätze schaffen. In Bezug auf den massiven Protest der Gewerkschaften erklärte die EU-Delegation lapidar, dass „einige Menschen besorgt sind... aber es bestehen gute Gründe für Optimismus.“ Auch die Vertreter des Internationalen Währungsfonds (IWF) in BiH begrüßten die Verabschiedung des neuen Arbeitsgesetzes in der Föderation als eine der Reformmaßnahmen aus dem existierenden Reformpaket, welches zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zu besser bezahlter Arbeit im offiziellen Arbeitsmarkt beitragen werde. Zugleich werde die Revitalisierung der Tarifverhandlungen zu einem besser funktionierenden Arbeitsmarkt führen. Das neue Gesetz schaffe die Voraussetzung für eine effektivere Bekämpfung der Schwarzarbeit, und damit zu ihrer Reduzierung. Positive bewertete der IWF, dass das Gesetz eine bessere Verbindung von Arbeitsleistung und Bezahlung herstelle. Zugleich werde der Arbeitnehmerschutz verbessert.<sup>5</sup>

Diesen weitgehend übereinstimmenden Einschätzungen stand die Haltung der Gewerkschaften in der Föderation BiH – des Verbandes Unabhängiger Gewerkschaften BiHs (SSS BiH) und seiner Mitglieder, den Spartengewerkschaften – gegenüber, die das vorgelegte neue Arbeitsgesetz in nahezu allen seinen Teilen als eine weitreichende Beschneidung von Arbeitnehmerrechten kritisierten und ablehnten.

So ermögliche nach Lesart von Gewerkschaftsvertretern das neue Gesetz die leichtere Entlassung von Behinderten, Langzeitkranken und Gewerkschaftsvertretern sowie Entlassungen mit der Begründung betrieblicher Rationalisierungsmaßnahmen. Mit der Gesetzesänderung würden alle bestehenden unbefristeten Arbeitsverhältnisse zu befristeten, und die gesetzliche Neuregelung öffne die Tür für den Missbrauch befristeter Arbeitsverträge im Sinne ihrer faktisch zeitlich

5 „Francisco Parodi, rezidentni predstavnik MMF-a u BiH: Napretka ima, zapeli u detaljima“, *Oslobodjenje*, Sarajevo, 03. September 2015, <http://www.oslobodjenje.ba/intervju/francisco-parodi-rezidentni-predstavnik-mmfa-u-bih-napretka-ima-zapeli-u-detaljima>.

unbegrenzten Verlängerung. Das Gesetz führe zur Reduzierung des Mindestlohns, sehe geringere Abfindungen bei Entlassung vor und führe zu mehr Überstunden. Des Weiteren werde die bestehende Möglichkeit, einen Teil des Jahresurlaubs im darauffolgenden Kalenderjahr in Anspruch zu nehmen, abgeschafft, und damit den Arbeitgebern ein Hebel in die Hand gegeben, um seinen Beschäftigten die ihnen gesetzlich garantierten Urlaubstage zu beschneiden. Insgesamt, so die Gewerkschaften, bedeute das Arbeitsgesetz weniger Rechtssicherheit und Rechtsschutz für Arbeitnehmer und weniger Sicherheit für den Erhalt bestehender Arbeitsplätze. Das neue Recht werde zur Verhinderung gewerkschaftlicher Organisierung in Betrieben führen, und zwar einerseits durch die erleichterte Entlassung von Gewerkschaftsfunktionären und andererseits durch die gesetzlich neu gewonnene Macht der Unternehmen hinsichtlich der rechtlichen Anerkennung betrieblicher Gewerkschaftsorganisationen. Außerdem kritisierten die Gewerkschaften die Einführung eines leistungsabhängigen Lohnanteils. Sie bemängelten die nun gesetzlich festgeschriebene zeitliche Begrenzung von Tarifverträgen. Die Behauptung der Arbeitgeber, unbefristete Tarifverträge gäbe es sonst in keinem anderen Land, wiesen sie als faktisch falsch zurück; diese gebe es z.B. auch in Kroatien, das EU-Mitglied sei. Als einer der zentralen Punkte kritisierten die Gewerkschaften, dass das neue Arbeitsgesetz festlege, dass alle bestehenden Tarifverträge innerhalb einer zeitlich begrenzten Frist an die Gesetzesänderung anzupassen sind, und ansonsten ihre Rechtsgültigkeit verlieren. Dies werde die Gewerkschaften nach ihrer Einschätzung in eine Art Erpressungssituation bringen, in der sie sich gezwungen sehen werden, einem für ihre Mitglieder klar nachteiligen Rahmentarifvertrag zuzustimmen, während es zugleich zum Verlust eines Großteils der bestehenden Sparten- und Flächentarifverträge ohne Neuabschluss kommen werde.

Insgesamt bewerteten die Gewerkschaften, dass die Lösungen im neuen Arbeitsgesetz „dem neoliberalen Konzept der Flexibilisierung folgen, mit dem das gesamte unternehmerische Risiko vom Unternehmer auf den Arbeiter und seine Familie

verlagert wird.“ Das Gesetz sei der Regierung vom IWF aufgezwungen und werde zu größerer Abhängigkeit des Landes von den internationalen Finanzinstitutionen und Finanzzentren und zu einer Schwächung des bosnischen Staates führen. Im Effekt, so die Gewerkschaften, werde keiner der von Regierung, Arbeitgeberverbänden und internationalen Institutionen prognostizierten positiven Effekte eintreten. Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes werde nicht zu mehr Beschäftigung und der Verringerung der Arbeitslosenquote führen. Es werde nicht zur Angleichung der Verhältnisse von Arbeitern und Angestellten in Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor kommen; vielmehr werde das Gesetz zu einer weiteren Entrechtung der Beschäftigten im realen Sektor und zur „Schaffung eines Lumpenproletariats“ führen. Dies werde im Weiteren zu einer Schwächung des Haushalts in der Föderation beitragen. In einer gemeinsam von den Vorsitzenden des Gewerkschaftsbundes Ismet Bajramović und der oppositionellen Sozialdemokratischen Partei (SDP), Nermin Nikšić, unterzeichneten Erklärung sagen diese vorher, dass das Gesetz, „das brutal Arbeiterrechte degradiert, letztendlich zur Verminderung der Löhne führen wird. Im Endeffekt wird es u.a. zum Zusammenbruch des Rentensystems kommen.“<sup>6</sup>

## 2. Alte Arbeitsgesetzgebung, bestehendes Tarifsystem und Rechtspraxis

Für Verständnis und Bewertung des neuen Arbeitsgesetzes ist es zunächst notwendig, das bisher gültige Arbeitsrecht, das darauf aufbauende Tarifvertragssystem und ihre Praxisseite in der Föderation BiH - und teilweise darüber hinaus- kurz darzustellen.

Das bisher gültige Arbeitsgesetz in der Föderation stammt aus dem Jahr 1999, d.h. es entstand am Übergang von ehemaliger sozialistischer und Kriegs- zu Marktwirtschaft. Das Gesetz bildet den arbeitsrechtlichen Rahmen in Bezug auf

<sup>6</sup> „Osvrt na nova rješenja u Prijedlogu zakona o radu kojim se umanjuju prava ili pogoršava radno-pravni status i položaj radnika u odnosu na važeći zakon,“ „Saopštenje za javnost Sindikata metalaca,“ zugänglich unter: <http://www.sssbih.com.ba/>; Flyer des SSS BiH „Ne novom zakonu o radu“ [Nein zum neuen Arbeitsgesetz]; „Radnici, imate vremena za posljednju želju,“ *BH Dani*, Sarajevo 31. July 2015.

Arbeitsverträge und Kündigungen, Aus-, Fort- und Weiterbildung, hinsichtlich Arbeitszeiten, Arbeitspausen und Urlaub. Es definiert besondere Schutzrechte für minderjährig Beschäftigte, Frauen und Behinderte. Es bildet den rechtlichen Rahmen für die Festsetzung von Löhnen und Zusatzleistungen zum Grundlohn (wie Urlaubsgeld, Überstunden u.a.) sowie von Abfindungen. Außerdem regelt es das Tarifvertragssystem, Arbeitskonflikte und Streiks. Schließlich bestimmt es die Einrichtung eines sogenannten Wirtschaftlich-sozialen Rates als Ort des Dialogs zwischen Regierung, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaftsverband.<sup>7</sup>

Darauf gründend gibt es ein System von Tarifverträgen, die in Bosnien-Herzegowina „Kollektivvereinbarungen“ heißen, und das einerseits aus einer sogenannten allgemeinen Kollektivvereinbarung, einer Art Rahmentarifvertrag für die gesamte Föderation BiH, und andererseits aus Spartentarifverträgen für das Gebiet der Föderation bzw. ergänzende nur für einzelne Kantone besteht.

Die allgemeine Kollektivvereinbarung (OKU),<sup>8</sup> die für alle Arbeiter und Angestellten, d.h. im privaten wie im öffentlichen Sektor gilt und ebenso wie die Spartentarifverträge zeitlich unbefristet ist, regelt das Verhältnis von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf der Grundlage von Arbeitsverträgen; es setzt die Höhe des Mindeststundenlohns fest und bestimmt, dass sich alle Stundenlöhne aus der Multiplikation von Mindeststundenlohn mit Koeffizienten (welche in Spartentarifverträgen gestaffelt nach Berufsgruppen und Funktion festgelegt sind) errechnen. Die Vereinbarung aus der Föderation BiH legt eine prozentuale Lohnsteigerung je Beschäftigungsjahr bis zu einer Obergrenze von 20% fest. Außerdem legt der Rahmentarifvertrag den Mindestsatz für diverse Lohnzusätze (für Überstunden, Nacht-, Wochenend- und Feiertagsarbeit, für warme Mahlzeiten, Fahrtkosten zur Arbeit, Urlaubsgeld, Kostenerstattung

für vorübergehende Verlagerung des Arbeitsorts weg vom Wohnort, sowie die Erhöhung des Lohns je Beschäftigungsjahr) als Prozentanteil des Lohns fest. Geregelt sind in der Vereinbarung die Arbeitsbedingungen der Gewerkschaften in Betrieben und Behörden, Regeln zu den Tarifverhandlungen und für Streiks.

Die Spartentarifverträge bestimmen die Anzahl an Urlaubstagen, die Lohnfortzahlung bei Abwesenheit vom Arbeitsplatz (Heirat, Geburt Kind, Krankheit-Tod Angehörige, Umzug, Blutspende) sowie die Reallöhne über die Festsetzung der Koeffizienten (nur Privatwirtschaft – für den öffentlichen Dienst gelten andere Regeln) und die tatsächliche Höhe der Lohnzusätze.

Die erste allgemeine Kollektivvereinbarung der Föderation wurde 2000 getroffen, die aktuelle Fassung ist aus dem Jahr 2005 – 2008 und 2012 wurden lediglich Anpassungen des Mindeststundenlohns an die Kaufkraft- und Inflationsentwicklung vorgenommen. So liegt aktuell der Mindeststundenlohn bei 2,15 KM (1,1 EUR) und der Mindestmonatslohn bei 389 KM (199 EUR) netto bzw. 3,28 KM (1,68 EUR) und 577 KM (295 EUR) brutto. Das Dokument sieht Mindestzuschläge für Überstunden und Nachtarbeit von je 30%, Wochenendarbeit 20%, Feiertagsarbeit 50%, für warme Mahlzeiten von 1% pro Tag und Urlaubsgeld von 50% vor. Außerdem hat jeder Beschäftigte bei der Verabschiedung in die Rente Anrecht auf eine Einmalzahlung von mindestens drei Monatsgehältern.

In der Föderation BiH existieren aktuell 17 Spartentarifverträge, in der Republika Srpska, wo die aktuelle allgemeine Kollektivvereinbarung 2012 getroffen wurde, existieren 15 Spartentarifverträge.

Die Rechtslage im Tarifsektor ist chaotisch, v.a. in der Föderation. Dort ist ein Großteil der Spartentarifverträge auch nach einem Jahrzehnt noch immer nicht mit der allgemeinen Kollektivvereinbarung harmonisiert. Diverse Tarifverträge für den realen Sektor sind widerrechtlich, weil sie zwischen den Gewerkschaften und der Regierung, und nicht den Arbeitgeberverbänden geschlossen wurden. Laut Arbeitgeberverband der

<sup>7</sup> Zakon o radu FBiH, Službene Novine FBiH Nr. 43/99 (28.10.1999), [http://fmrsp.gov.ba/s/images/stories/ZAKON\\_O\\_RADU.pdf](http://fmrsp.gov.ba/s/images/stories/ZAKON_O_RADU.pdf).

<sup>8</sup> Opći kolektivni ugovor za Teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine, nicht-amtliche, bereinigte Fassung von 2008, [http://www.podaci.net/\\_gBiH/propis/Opći\\_kolektivni\\_ugovor/O-kutfbh04v0554-0862.html](http://www.podaci.net/_gBiH/propis/Opći_kolektivni_ugovor/O-kutfbh04v0554-0862.html); „Najniža satnica u FBiH se povećava za 10 posto?“, <http://www.upfbih.ba/index.php/novosti-2/279-satnica>.

Föderation seien von den 17 Tarifverträgen überhaupt nur vier rechtlich einwandfrei. Die Ursachen für dieses Rechtschaos liegen u.a. im teilweisen Fehlen von Arbeitgeberverbänden in manchen Branchen in der Privatwirtschaft begründet.<sup>9</sup>

Von besonderer Bedeutung sind die arbeitsrechtlichen und tariflichen Regelungen für den öffentlichen Sektor in der Föderation BiH, für den im Verhältnis zum privaten Sektor Zusatzbedingungen herrschen. Davon ausgenommen sind die Beschäftigten im Gesundheits- und Bildungswesen sowie in öffentlichen Unternehmen, für die wie in der Privatwirtschaft das Arbeitsgesetz, das allgemeine Kollektivabkommen sowie Spartenarbitraverträge gelten. Allerdings haben sich die Angestellten und Arbeiter in staatlichen Unternehmen über die jeweiligen Tarifverträge Privilegien v.a. in der Form von wesentlich höheren Löhnen als in vergleichbaren Beschäftigungen in der Privatwirtschaft gesichert. In einem Monopolunternehmen der Energiewirtschaft ist den Angestellten die medizinische Versorgung ihrer Familienangehörigen im Ausland garantiert.

Im verbeamteten Recht des öffentlichen Dienstes, der die öffentliche Verwaltung, Polizei, Justiz und Feuerwehr umfasst, sind die Rechte und Privilegien neben Arbeitsgesetz und Tarifverträgen in zusätzlichen Gesetzen wie dem Gehaltsgesetz und dem Staatsbedienstetengesetz geregelt. So definiert das Gehaltsgesetz, nicht der Spartenarbitravertrag, die nach Beschäftigungsgruppen gestaffelten Koeffizienten für den Grundlohn der Staatsbediensteten. Dieser liegt im Schnitt deutlich höher als in vergleichbaren Beschäftigungen in der Privatwirtschaft. Zu einem noch bedeutenderen Teil ergibt sich die privilegierte Stellung der Beschäftigten allerdings aus dem 2000 vereinbarten Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst. Dieser legt Lohnzusätze und Aufwandsentschädigungen fest, die im Schnitt deutlich höher ausfallen, als die in der allgemeinen Kollektivvereinbarung festgesetzten Mindestbeträge. So werden Überstunden mit einem Lohnaufschlag

von 50% (Rahmentarifvertrag: 30%) vergütet, Nachtarbeit mit 35 % (30), Wochenendarbeit mit 30% (20), Feiertagsarbeit mit 50% (gleich), warme Mahlzeiten mit 2% pro Tag (1%), Urlaubsgeld mit 70% (50) und das Arbeiten an Ort getrennt von Familie wird mit einem Lohnzuschlag von 70% vergütet. Der Abschied in die Rente wird mit einer Einmalzahlung von 5 Monatsgehältern (Rahmentarifvertrag: 3) versüßt. Außerdem gibt es nach Jahren gestaffelte Einmalzahlungen für Dienstjubiläen – von einem halben Monatsgehalt für fünf Dienstjahre bis zu zweieinhalb Gehältern für das 35-jährige Dienstjubiläum. Diese Prämien wurden in den letzten Jahren aufgrund der angespannten Haushaltslage allerdings nicht ausgezahlt.<sup>10</sup>

Die unterschiedliche rechtliche und faktische Stellung von Beschäftigten im öffentlichen Sektor und in der Privatwirtschaft findet seine Entsprechung auch in den Strukturen der Gewerkschaften.

Die Aufstellung der Gewerkschaften in Bosnien-Herzegowina folgt der fragmentierten Staatsstruktur des Landes. So existiert der Bund Unabhängiger Gewerkschaften BiHs (SSS BiH), der seinem Namen nach gesamtstaatlich, de facto aber auf die Föderation beschränkt ist. In der RS existiert ein eigenständiger Gewerkschaftsverband. Auf Druck internationaler Gewerkschaftsverbände wurde mittlerweile eine Konföderation auf gesamtstaatlicher Ebene gegründet, dessen Rolle sich aber bisher noch weitgehend auf Außenkontakte beschränkt.

Die heutigen Gewerkschaften leiden an einem doppelten Erbe. Einerseits daran, dass sie auf die ehemals sozialistischen Gewerkschaften zurückgehen. Im sozialistischen Jugoslawien waren Gewerkschaften die Organisation des Betriebsmanagements, Konflikte mit den Beschäftigten wurden zum Großteil im Rahmen des partei-staatlichen Apparats gelöst und Streiks fristeten ein in dem liberalen Sozialismus eigentümliches anti-systemisches Schattendasein. Andererseits wurde ein erheblicher

<sup>9</sup> Duljko Hasić, *2014 Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Bosnia-Herzegovina*, Friedrich Ebert Stiftung, Dezember 2014, S.8, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/11536.pdf>, *Kako do povoljnijeg poslovnog ambijenta. Šta poslodavci očekuju od vlasti*, S.60, 63.

<sup>10</sup> *Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti FBiH*, [http://www.adsfbih.gov.ba/uploaded/propisi/zakoni/zakon\\_o\\_placama\\_45\\_10.pdf](http://www.adsfbih.gov.ba/uploaded/propisi/zakoni/zakon_o_placama_45_10.pdf); *Kolektivni ugovor za službenike organa uprave i sudske vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine*, [http://www.adsfbih.gov.ba/uploaded/propisi/ugovori/kolektivni\\_ugovor.pdf](http://www.adsfbih.gov.ba/uploaded/propisi/ugovori/kolektivni_ugovor.pdf).



Teil der schwerindustrie-lastigen sozialistischen Unternehmen im Bosnienkrieg zerstört und verschwand endgültig mit der Nachkriegsprivatisierung – und mit ihnen ein wesentlicher Teil der Gewerkschaftsstrukturen.

Auf diesem Hintergrund hat sich im heutigen Bosnien-Herzegowina die enge Verbindung zwischen Gewerkschaftsverbänden und Regierungen bzw. Regierungsparteien erhalten, wenngleich auf neuer Grundlage. Dieser besteht in der Dominanz der Spartengewerkschaften aus dem öffentlichen Sektor innerhalb der Gewerkschaftsverbände, und zwar sowohl hinsichtlich Mitgliederzahlen als auch Finanzkraft. Während die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten im öffentlichen Sektor gewerkschaftlich organisiert ist, ist der Organisationsgrad in der Privatwirtschaft sehr niedrig. Gewerkschaftsorganisationen gibt es hier fast nur in größeren Unternehmen bzw. in solchen, in denen sie bereits vor der Privatisierung existiert hatten. Nach inoffiziellen Informationen stammen nur zwischen 20 und 30 % der Mitglieder des Gewerkschaftsverbands in der Föderation aus der Privatwirtschaft. Legt man diese Zahl um auf die Beschäftigungszahlen in den beiden Sektoren, so muss man davon ausgehen, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad in der Privatwirtschaft der Entität weit unter 20, vielleicht sogar unter 10 Prozent liegen muss.<sup>11</sup>

Ein letzter wesentlicher Aspekt der arbeitsrechtlichen Situation der Beschäftigten in Bosnien-Herzegowina stellt die praktisch-faktische Gestaltung von Arbeiterrechten und die Situation hinsichtlich des gerichtlichen Schutzes dar. In BiH werden primär in der Privatwirtschaft massenhaft Arbeiterrechte verletzt. Diese Verletzungen haben sich infolge der Weltwirtschaftskrise, welche von den Arbeitgebern zugleich als Rechtfertigung missbraucht wurde, intensiviert. Massive Verletzungen der Rechte der Beschäftigten hat es auch im Privatisierungsprozess gegeben, und gibt es in hohem Maße bei kriselnden, nicht privatisierten und nicht zu privatisierenden

Unternehmen. Diese Verletzung betreffen v.a. das monatelange Nicht-Auszahlen von Löhnen und Gehältern oder das Nicht-Abführen von Beiträgen zur Kranken- und Rentenversicherung durch die Arbeitgeber, aber auch die Verhinderung gewerkschaftlicher Organisation.<sup>12</sup>

Zugleich ist es aktuell um die Durchsetzung von Arbeiterrechten auf dem gerichtlichen Weg schlecht bestellt. Bosniens Justiz leidet an mangelnder Unabhängigkeit und Ineffizienz. Die Schwäche der Justiz ist wie in den meisten Nachfolgestaaten des sozialistischen Jugoslawien im gesamten Wirtschafts- und Arbeitsbereich besonders ausgeprägt. Die Durchsetzung von Recht über die Arbeitsgerichte in BiH leidet an extrem langen Gerichtsverfahren von im Schnitt 5 bis 7 Jahren. Für den einfachen Arbeiter oder Angestellten in der Privatwirtschaft mit seinen begrenzten Mitteln besteht hier kaum eine reale Möglichkeit, gegen die Verletzung seiner Rechte durch den Arbeitgeber erfolgreich juristisch vorzugehen. Ist andererseits ein Beschäftigter in der Lage, die ihm zur Verfügung stehenden Rechtschutzmittel auszunutzen, so gibt es für den Arbeitgeber kaum eine reelle Chance, etwa gegen einen Angestellten mit fehlender Arbeitsdisziplin juristisch erfolgreich vorzugehen, weil die Arbeitsrichter noch vielfach nach dem sozialistischen Prinzip „im Zweifelsfall für den Arbeiter“ entscheiden. Auch bei der Rechtsdurchsetzung scheinen die Beschäftigten im öffentlichen Sektor in BiH in bevorzugter Position zu sein. Als die Föderationsregierung 2009 zur Haushaltskonsolidierung ein Gesetz zur pauschalen Kürzung der Gehälter im öffentlichen Dienst verabschiedete, das allerdings rechtliche Schwächen aufwies, ermunterte die Gewerkschaft für den öffentlichen Dienst ihre Mitglieder zur gerichtlichen Klage. Binnen 2-3 Jahren ergab sich eine Flut an zehntausenden Klagen und Urteilen. Mit Verweis auf den juristischen Widerspruch zwischen dem Spargesetz und den bestehenden Tarifverträgen wurde die Regierung zur Nachzahlung der 10-prozentigen Lohnkürzung inklusive Zinsen verurteilt

11 Interview mit bosnisch-herzegowinische Experte für Gewerkschaftsfragen, Sarajevo August 2015; Duljko Hasić, 2014 *Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Bosnia-Herzegovina*, S.12.

12 Goran Stanković, 2011 *Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Bosnia-Herzegovina*, Friedrich Ebert Stiftung Belgrad, Januar 2012, S.5, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/08935.pdf>.

– Zahlungen, die sich mittlerweile auf die oben erwähnten über eine Milliarde KM belaufen.<sup>13</sup>

Aus der Gesamtheit der hier beschriebenen Faktoren ergibt sich in erster Linie ein erhebliches Gefälle zwischen den Beschäftigten im öffentlichen Sektor und jenen in der Privatwirtschaft, und zwar sowohl arbeits- und tarifrechtlich, als auch in der sozio-ökonomischen Stellung insgesamt. Sichtbar ist dies am deutlichsten in den Lohnunterschieden. Bei einem Durchschnittslohn in BiH von 830 KM (425 EUR) verdienen die Bediensteten im öffentlichen Sektor im Schnitt über 1.000 KM, bis hin zu 2.000, 3.000 KM. Demgegenüber liegt der Verdienst von Arbeitern und Angestellten im Realsektor vielfach deutlich unter dem Durchschnittslohn, bei 600 oder 500 KM oder beim Mindestlohn.

Der Kern dieser Problemlage liegt im paternalistischen politischen System Bosnien-Herzegowinas und seinen sozio-ökonomischen Effekten begründet. Das komplizierte, dysfunktional dezentralisierte Staatswesen des Landes, das sich ethnonational legitimiert, produziert einen überdimensionierten öffentlichen Verwaltungsapparat, in dem Beschäftigung in den zurückliegenden zwei Nachkriegsjahrzehnten nach klientelistischen Prinzipien und Parteizugehörigkeit, und nicht nach Qualifikation und Leistungsprinzip verteilt worden ist. Demgegenüber steht die schwache Realwirtschaft, deren Entwicklung durch bürokratische Hürden, fehlende Rechtsstaatlichkeit, wettbewerbsverzerrende Effekte des öffentlichen Sektors, eine fehlende wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik und dauerhafte politische Instabilität behindert wird. Die arbeits- und tarifrechtlichen Verhältnisse sind Spiegelbild und Ausdruck dieser Gesamtsituation.

### 3. Das neue Arbeitsgesetz – eine vergleichende Analyse

Ein Vergleich der Texte des neuen mit dem alten Arbeitsgesetz ergibt ein gemischtes Bild sowohl hinsichtlich der Stärkung bzw. dem Abbau von Arbeiterrechten als auch der Richtigkeit bzw.

Falschheit der Darstellungen der Akteure des neuen Gesetzes.<sup>14</sup>

So führt das Gesetz tatsächlich eine ganze Reihe an neuen Schutzrechten ein. Das Gesetz enthält erstmals ein halbes Dutzend Artikel zum Schutz gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz, womit offensichtlich eine Anpassung an das Antidiskriminierungsgesetz der EU vorgenommen wurde. Außerdem gibt es erstmals einen gesonderten Artikel zum besonderen Schutz bei Nachtarbeit. Ebenfalls neu ist die gesetzlich festgeschriebene Pflicht für den Arbeitgeber, dem Beschäftigten spätestens 15 Tage nach Beginn des Arbeitsverhältnisses eine Kopie des Nachweises der Anmeldung bei den Sozialversicherungen bereitzustellen. Ein anderer Artikel regelt erstmals den Arbeitseinsatz im Ausland. Ebenfalls erstmals wird die Möglichkeit von Heimarbeit gesetzlich definiert.

Ein Großteil der Regelungen und Artikel im neuen Gesetz sind unverändert übernommen vom Gesetz aus dem Jahr 1999. Daneben stehen aber eine erhebliche Zahl an rechtlichen Regelungen und Rechten, in denen zum Teil erhebliche Veränderungen vorgenommen worden sind. So werden Arbeitsverträge grundsätzlich als entweder unbefristet oder befristet definiert, anstatt wie im alten Gesetz den Abschluss befristeter Verträge auf bestimmte Tätigkeiten zu beschränken. Zugleich wird die Dauer befristeter Verträge von zwei auf drei Jahre angehoben. Der entsprechende Artikel legt gleichzeitig erstmals fest, dass der Abschluss immer neuer befristeter Verträge ohne zeitliche Unterbrechung rechtlich unzulässig ist bzw. zur rechtlichen Entfristung des Vertrags führt. Hinsichtlich Nachtarbeit fällt das grundsätzliche Verbot für Frauen in der Industrie weg und gilt nur noch für Schwangere ab dem 6. Monat und Mütter bis zum 2. Lebensjahr ihres Kindes; das Nachtarbeitsverbot für minderjährig Beschäftigte bleibt unangetastet. Im Bezug auf das Recht auf Urlaub wird die Untergrenze von 18 auf 20 Tage angehoben, dafür aber erstmals eine Obergrenze von 30 Tagen gesetzlich festgeschrieben. Die Regelung zum Übertrag des

<sup>13</sup> Ebenda; *Kako do povoljnijeg poslovnog ambijenta. Šta poslodavci očekuju od vlasti*, S. 60

<sup>14</sup> *Zakon o radu FBiH, Službene Novine FBiH* Nr. 62/15 (12.08.2015), *Zakon o radu FBiH, Službene Novine FBiH* Nr. 43/99 (28.10.1999).

Resturlaubs aus einem Kalenderjahr in das erste Halbjahr des darauffolgenden Jahres bleibt erhalten, allerdings wird erstmals explizit ausgeführt, dass bei Nicht-Nehmen von zumindest einem Teil der Urlaubstage im Kalenderjahr die Übertragbarkeit entfällt. Im Bezug auf den Schutz werdender Mütter bleibt die Dauer des Mutterschutzes von 28 Tagen vor und 42 Tagen nach Geburt bestehen, ebenso das Recht auf Mutterschaftsurlaub von einem Jahr, allerdings entfällt die Steigerung auf 18 Monate bei Zwillingen und ab dem zweiten Kind; neu eingeführt wird die Möglichkeit des Vaterschaftsurlaubs.

Hinsichtlich der Gehaltsregelungen wird erstmals eine Gehaltskomponente auf der Basis der „Arbeitsleistung“ eingeführt; es bleibt bei den jährlichen Gehaltzuwächsen. Im Bezug auf Entlassungen bleibt das Recht aus „ökonomischen, technischen und organisatorischen Gründen“ für den Fall, dass keine Möglichkeit einer anderen Tätigkeit innerhalb des Unternehmens oder der Umschulung besteht, im Wortlaut unverändert erhalten. Die Pflicht des Arbeitgebers, einen schriftlichen Plan vorzulegen, der verschiedene Möglichkeiten für den Verbleib des Arbeitnehmers im Betrieb oder seiner Chancen, in einem anderen Unternehmen Arbeit zu finden, darlegt, wird Unternehmen ab 30 Angestellten und bei anvisierten Entlassungen im Laufe der kommenden drei Monate statt wie bisher geregelt bei 15 Angestellten und 6 Monaten auferlegt. Das Verbot der Einstellung von Personen mit gleicher Qualifikation zwei Jahre nach Entlassung entfällt, dafür wird dem Arbeitnehmer die Pflicht auferlegt, sollte er innerhalb eines Jahres nach Entlassung eines Arbeitnehmers beabsichtigen, einen gleichartigen Arbeitsplatz einzurichten oder Personen mit gleichartiger Qualifikation einzustellen, die Arbeitsstelle zunächst dem Entlassenen anzubieten. Des Weiteren wird das Recht auf Abfindung auf maximal 6 Monatsgehälter beschränkt.

Das Recht der Arbeiter auf Gründung von Betriebsräten wird auf Unternehmen mit mindestens 30 Angestellten, statt wie bisher mit 15 Beschäftigten eingeschränkt. Erstmals findet eine ausführliche Regelung zur Feststellung der „Repräsentativität“ von Gewerkschaften, d.h.

ihrer offiziellen Anerkennung, Eingang in das Arbeitsrecht, das bei Betriebsgewerkschaften einen Mindestorganisationsgrad von 20% der Beschäftigten festschreibt. Das Gesetz überträgt die Feststellung der Repräsentativität auf den Arbeitgeber; allerdings legt es auch fest, dass im Fall der Verweigerung durch die Arbeitgeberseite die Feststellung durch die zuständigen Arbeitsministerien erfolgt.

Als wahrscheinlich einschneidendste Neuregelung beendet das neue Arbeitsgesetz die unbefristete Laufzeit aller Tarifverträge bzw. der Kollektivvereinbarungen und begrenzt diese auf maximal drei Jahre. Nicht weniger gravierend ist eine Übergangsklausel im Gesetz, die die Anpassung aller Kollektivvereinbarungen an das neue Arbeitsgesetz innerhalb von 90 Tagen nach Inkrafttreten vorschreibt. Bei Nicht-Harmonisierung werden die Kollektivvereinbarungen unwirksam.

Insgesamt ergibt diese vergleichende Analyse des neuen Arbeitsgesetzes mit dem alten ein Nebeneinander vom Ausbau von Arbeiterschutzberechtigungen und der Veränderung bestehender Rechte, die im Schnitt eine Reduzierung bedeuten. Einige schwerwiegende öffentlich vorgetragene Vorwürfe von Gewerkschaftsvertretern wie der grundsätzliche Wegfall unbefristeter Arbeitsverhältnisse oder der Übertragbarkeit von Alturlaub erwiesen sich als faktisch falsch. Demgegenüber erweisen sich allerdings auch zentrale Darstellungen etwa der Regierung, wonach mit der Neufassung des Arbeitsgesetzes der privilegierten Stellung der Bediensteten im öffentlichen Sektor und ihren hohen Gehältern ein Ende gemacht werde, als nicht fundiert. Wie gezeigt, hängt die Änderung der Gehälter im öffentlichen Dienst u.a. am Gehaltsgesetz, dessen Änderung bisher nicht angekündigt wurde.

So hängt der tatsächliche Effekt des neuen Arbeitsgesetzes, sowohl hinsichtlich des Missverhältnisses zwischen Bediensteten im öffentlichen und privaten Sektor wie in vielen anderen Aspekten zu einem wesentlichen Teil vom Verlauf und dem Ergebnis der Neuverhandlungen der allgemeinen Kollektivvereinbarung und den Spartentarifverträgen in der Föderation ab, für

die nach Inkrafttreten des Arbeitsgesetzes am 12. August 2015 zunächst einmal 90 Tage zur Verfügung standen.

#### 4. Die neue Allgemeine Kollektivvereinbarung (OKU) – Verhandlungsverlauf und vergleichende Analyse

Trotz der kurzen Frist von drei Monaten zum Abschluss einer neuen Allgemeinen Kollektivvereinbarung (OKU), begannen die Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverband erst mit einer zweimonatigen Verzögerung. Der Grund dafür lag in der Forderung des Gewerkschaftsbundes begründet, dass auch die Föderationsregierung als dritter Partner an den Verhandlungen teilnehmen solle. Da sich die Regierung jedoch weigerte (auch der Arbeitgeberverband war gegen eine Beteiligung), lenkten die Gewerkschaften Anfang Oktober ein. Da aber nur noch kaum mehr als vier Wochen für einen Abschluss verblieben, verlängerte die Regierung, wie im neuen Arbeitsgesetz vorgesehen, die Verhandlungsfrist einmalig um nochmals 90 Tage.<sup>15</sup>

Gewerkschaften und Arbeitgeber gingen zunächst mit diametral entgegengesetzten Positionen in die Gespräche. So legte der Gewerkschaftsbund SSS BiH den Entwurf einer Allgemeinen Kollektivvereinbarung zur Änderung und Anpassung der bestehenden OKU vor,<sup>16</sup> und signalisierte damit schon im Titel die Bereitschaft nur zu minimalen Änderungen. Diese bezogen sich auf das Arbeitsgehalt und die Laufzeit der OKU. In Bezug auf den Arbeitslohn hielten die Gewerkschaften an dem alten Grundprinzip der Zusammensetzung aus Grundlohn und einem Koeffizienten, der sich an Art und Schwere der Arbeit orientiert, fest. Als Zugeständnis wollten sie einen leistungsbezogenen Gehaltsteil einführen, wobei sie Vorschläge für im OKU festzulegende Kriterien (Produktivität, Arbeitsleistung, Einsparungen, Innovationsfähigkeit, Arbeitsdisziplin etc.) machten. In ihrem Vertragsentwurf forderten die Gewerkschaften eine deutliche Erhöhung

des Nettomindestlohns von 389 auf 500 KM (von 199 auf 255 EUR). Schließlich forderten sie die gesetzlich maximale Laufzeit von drei Jahren für die Allgemeine Kollektivvereinbarung.

Der Arbeitsgeberverband hatte sich vor der Verabschiedung des neuen Arbeitsgesetzes gegen die Fortexistenz einer Allgemeinen Kollektivvereinbarung ausgesprochen, und einen eventuellen Bestand der Institution OKU als Eingeständnis an die Gewerkschaften bezeichnet. Nach Auffassung der Arbeitgeber dürfe eine OKU, da sie gleichermaßen für den öffentlichen Dienst, öffentliche Unternehmen und die Privatwirtschaft gelte, lediglich allgemeine Rahmenbedingungen beinhalten, während die konkreten Festlegungen in die einzelnen Spartentarifverträge gehörten, entsprechend der jeweiligen Arbeits- und wirtschaftlichen Bedingungen und der Produktivität. Insbesondere die Festlegungen zum Grundlohn und den Lohnzusätzen gehörte deshalb nicht in die OKU. In diesem Sinne forderte der Arbeitgeberverband, dass die Allgemeine Kollektivvereinbarung nur noch folgende Elemente enthalten solle: Festsetzung des Mindestlohns, Regeln für die Tarifverhandlungen, den Inhalt von Spartentarifverträgen und Regeln für Streiks, sowie Verfahren zur vorzeitigen Kündigung der OKU und die Festlegung der Laufzeit.<sup>17</sup> Der Entwurf, den die Arbeitgeber zu Beginn der Verhandlungen über eine neue OKU vorlegten, folgte dieser skizzierten Logik und Struktur. Es handelte sich daher auch um den Vorschlag einer neuen Allgemeinen Kollektivvereinbarung, und keiner Änderung der bestehenden. Der Vorschlag legte fest, dass die Regelung des Lohns und der Lohnzusätze Bestandteil der Spartentarifverträge sein sollten. Der Text beinhaltete lediglich noch eine Regelung des Mindeststundenlohns. Dieser solle jährlich vom Ökonomisch-sozialen Rat unter Berücksichtigung von Produktivität, Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Entwicklung der Lebenshaltungskosten festgesetzt werden. Bezüglich der Laufzeit der neuen OKU traten die Arbeitgeber für die gesetzliche Untergrenze von einem Jahr ein.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Interviews mit Vertretern des Gewerkschaftsbundes und des Arbeitgeberverbands der Föderation BiH, Sarajevo März 2016.

<sup>16</sup> *Prijedlog Općeg Kolektivni Ugovor o Izmjenama i Dopunama Općeg Kolektivnog Ugovora za teritoriju Federacije BiH, SSS BiH.*

<sup>17</sup> *Neophodnost Izmjene Kolektivnog Ugovora u FBiH*, [Die Notwendigkeit der Änderung der Kollektivvereinbarungen in der Föderation BiH], UP FBiH, Sarajevo Juni 2015, [http://www.upfbih.ba/attachments/article/441/OPSTI\\_KOLEKTIVNI\\_UGOVOR.pdf](http://www.upfbih.ba/attachments/article/441/OPSTI_KOLEKTIVNI_UGOVOR.pdf)

<sup>18</sup> *Prijedlog Općeg Kolektivnog Ugovor za Teritoriu Federacije BiH, UP FBiH.*

Trotz der weit auseinanderliegenden Ausgangspositionen, einigten sich Gewerkschaften und Arbeitgeber Anfang Januar 2016 auf eine neue Allgemeine Kollektivvereinbarung, zur Überraschung vieler, allen voran der Regierung. Mit der Einigung auf die neue OKU trafen sich die Verhandlungspartner in etwa in der Mitte zwischen ihren ursprünglichen Maximalforderungen, wie es sich in einer vergleichenden Analyse der neuen mit der bisherig gültigen Kollektivvereinbarung darlegt:<sup>19</sup>

So folgt die neue OKU weitgehend der Struktur und umfasst den größten Teil der Elemente der alten Vereinbarung. Die zentrale Festsetzung, dass im Fall von unterschiedlichen arbeitsrechtlichen Regelungen zum selben Gegenstand in Arbeitsgesetz, OKU und Spartentarifvertrag die für den Arbeiter vorteilhafteste Regelung bindend ist, ist in der neuen Vereinbarung unverändert beibehalten. Wesentliche Änderungen und Anpassungen finden sich in der neuen OKU in Bezug auf den Arbeitslohn. Sie enthält die Einigung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern auf einen erhöhten Mindeststundenlohn von 2,31 KM (1,75 EUR) bzw. einem Monatslohn von 410 KM (210 EUR). Die jährliche Anpassung durch den Ökonomisch-sozialen Rat soll anhand der Entwicklung des BIP und der Inflationsrate erfolgen. Eine ergänzende Regelung macht erstmals Ausnahmen vom allgemeinen Mindestlohn für Unternehmen, die sich aus unterschiedlichen Gründen in einer wirtschaftlichen Krise befinden – hier sollen entsprechende Regelungen in den Tarifverträgen festgelegt werden. Die neue OKU legt fest, dass sich der Arbeitslohn grundsätzlich aus dem Grundlohn und einem leistungsabhängigen Teil zusammensetzt; weder werden Kriterien für die Festlegung von letzterem erwähnt, noch findet der in der alten Vereinbarung so zentrale Koeffizient mehr Erwähnung. Für die Inhalte der Spartentarifverträge wird allerdings eine Regelung für die Festsetzung von Löhnen bei schwerer körperlicher Arbeit aufgeführt. Entgegen der ursprünglichen Arbeitgeberforderung findet sich doch ein größerer Teil der Lohnzusätze wieder im OKU geregelt, allerdings mit einer durchgehenden Absenkung.

So gibt es für Überstunden und Nacharbeit einen Aufschlag von jeweils 25% (30% im alten OKU), für Sonntagsarbeit von 15% (20%) und für Feiertagsarbeit von 40% (50%). Für jedes Betriebsjahr ist eine Lohnerhöhung von 0,4% (0,6%) vorgesehen, außerdem 0,5 bis 1,0% pro Tag für warme Mahlzeiten (vorher: 0,7%). Die Regelung aller übrigen Lohnzusätze und Sonderzahlungen wird mit der neuen Allgemeinen Kollektivvereinbarung in die Spartentarifverträge verlagert. Bei der Laufzeit der OKU hat sich die Arbeitgeberseite durchgesetzt, sie beträgt zwölf Monate. Hinzu kommt eine zusätzliche Regelung, die die vorzeitige Kündigung der OKU ermöglicht für den Fall, dass sich die Sozialpartner nicht über einen von einer Seite erhobenen Änderungswunsch am OKU einigen können, wobei die Kündigungsfrist 3 Monate beträgt.

Die Tatsache, dass die Arbeitgeberseite aufgrund der Regelung im neuen Arbeitsgesetz, wonach wenn es innerhalb der festen Frist zu keiner Einigung über eine neue OKU (und neue Spartentarifverträge) kommt, alle Vereinbarungen ersatzlos auslaufen, in einer viel stärkeren Verhandlungsposition als die Gewerkschaften war, unterstreicht den Kompromisscharakter der neuen Allgemeinen Kollektivvereinbarung.

Vom Interesse der Arbeitgeberseite, zu einer einvernehmlichen Regelung mit dem Gewerkschaftsbund zu kommen, wick die Reaktion der Föderationsregierung von dem Abkommen deutlich ab. Unmittelbar nach der Einigung zwischen den Sozialpartnern in der Föderation von BiH erklärte der Premier Novalić, dass seine Regierung die Vereinbarung blockieren werde. Diese bedrohe die makro-ökonomische Stabilität der Entität und widerspreche den Zielen der Reformagenda.<sup>20</sup> Novalić attackierte in diesem Zusammenhang insbesondere den vereinbarten Mindestlohnsatz von 410 KM – obwohl er selber im Sommer 2015, vor der Verabschiedung des neuen Arbeitsgesetzes, eine Erhöhung auf zwischen 450 und 500 KM angekündigt hatte.<sup>21</sup> Am 8. Ja-

<sup>19</sup> *Opći kolektivni ugovor za Teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine*, 10. Februar 2016; *Opći kolektivni ugovor za Teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine*, 2008.

<sup>20</sup> <http://www.6yka.com/novost/97003/-novalic-prijedlog-opsteg-kolektivnog-ugovora-za-fbih-ide-na-ocjenu-ustavnosti>.

<sup>21</sup> SSS BiH, Saopštenje za javnost: „Igre bez granice premijera Novalić“, 8. Januar 2016.

nuar beschloss die Regierung, die vereinbarte OKU an das Verfassungsgericht der Föderation weiterzuleiten und für alle Verhandlungen über die Spartenarbeitsverträge ein.<sup>22</sup> Gleichzeitig begann sie mit Angriffen auf Arbeitgeberverband und Gewerkschaften: Erstens zog sie den Bescheid zur Anerkennung der Repräsentativität des Arbeitgeberverbands UP FBiH, eine gänzlich willkürliche Entscheidung, zurück;<sup>23</sup> zweitens brachte sie im Eilverfahren und ohne jegliche Vorankündigung ein Änderungsgesetz zum erst im Juli verabschiedeten neuen Arbeitsgesetz ins Parlament ein. Beide Maßnahmen zielten nach übereinstimmenden Einschätzungen von Vertretern von Arbeitgeberverband und Gewerkschaftsbund auf die Zerstörung des Sozialdialogs ab.<sup>24</sup>

Eine Analyse der zentralen Regelungen im vorgeschlagenen Änderungsgesetz<sup>25</sup> bestätigt diese Einschätzung: Der Gesetzestext sieht drastische Abstriche bei den im neuen OKU vereinbarten Rechten vor und beschneidet außerdem massiv die Kompetenzen von Gewerkschaftsbund und Arbeitgeberverband. So wird die Vorteilsregelung bei unterschiedlich festgesetzten Rechten in Arbeitsgesetz, OKU und Tarifverträgen zugunsten des Primats des geänderten, restriktiven Arbeitsgesetzes gekippt. In Bezug auf den Arbeitslohn wird die jährliche Lohnerhöhung abgeschafft und die Regelung des leistungsabhängigen Lohnanteils der Willkür des Arbeitgebers überantwortet. Hinsichtlich der Zuständigkeiten der einzelnen Akteure im Sozialdialog erscheint nun doch die Regierung als Teilnehmer an den Verhandlungen zur Allgemeinen Kollektivvereinbarung. Außerdem enthält der Gesetzesentwurf einen Vorbehalt, nachdem die Regierung eine Vereinbarung blockieren kann, wenn sie, wie sehr allgemein formuliert, die sozio-ökonomischen Interessen der Föderation dadurch gefährdet sieht. Im Fall des Auslaufens der OKU ist es nun außerdem die Regierung, die die durch Spartenarbeitsverträge zu regelnden minimalen Arbeitsrechte festlegt.

22 Zaključak Vlade FBiH na 36. sjednici održanoj 08.01.2016. godine.

23 Vlada Federacije BiH, Rješenje broj:03-02-21/2016, 6. Januar 2016.

24 Interviews mit Vertretern von SSS BiH und UP FBiH, Sarajevo März 2016.

25 Vlada FBiH, Nacrt Zakona o Izmjenama i Dopunama Zakona o Radu, Januar 2016; Interviews mit Vertretern von SSSBiH und UP FBiH, Sarajevo März 2016.

Außerdem legt nach dem Änderungsvorschlag die Regierung den Mindeststundenlohn fest, und nicht mehr der Ökonomisch-soziale Rat. In einer weiteren zentralen Regelung werden die Kriterien für die Anerkennung der Repräsentativität von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden drastisch gesenkt – bei den Gewerkschaften von 30% Mitglieder im Verhältnis zu der Gesamtzahl der Angestellten in der Föderation auf 15%, bei den Arbeitgeberverbänden von 20% der Gesamtzahl der Angestellten in der Entität, die in den von ihnen vertretenden Unternehmen arbeiten auf 10%. Diese Maßnahme zielt klar darauf ab, kleinere, regierungsfreundlichere Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zu stärken, und die beiden bisherigen Hauptakteure, SSS BiH und UP FBiH zu schwächen.

Diesem massiven Druck von Seiten der Regierung begegneten Gewerkschaftsbund und Arbeitgeberverband jedoch mit massivem Widerstand. Anfang Februar 2016 gab die Regierung der Föderation nach. Gewerkschaften und Arbeitgeber unterzeichneten am 10. Februar die neue Allgemeine Kollektivvereinbarung (OKU), praktisch in unveränderter Form. Aufgrund der ungewöhnlichen gemeinsamen Widerstandsfront der Sozialpartner wäre die einzige Alternative für die Regierung ein schwer durchzuhaltender dauerhafter Grundsatzkonflikt mit Gewerkschaften und Arbeitgebern gewesen.

##### 5. Das Verfassungsgerichtsurteil zum neuen Arbeitsgesetz

Mit der Unterzeichnung der neuen OKU endete jedoch die Umsetzung der neuen Arbeitsgesetzgebung inklusive der Neuverhandlung und Inkraftsetzung der Kollektivvereinbarungen noch nicht, im Gegenteil: am 17. Februar erklärte das Verfassungsgericht der Föderation das im Juli 2015 verabschiedete Arbeitsgesetz für nichtig.

Das Arbeitsgesetz war vor der Verabschiedung in der ersten Kammer des Parlaments, dem Repräsentantenhaus, am 31. Juli einen Tag zuvor in der zweiten Kammer, der Nationalitätenkammer, verabschiedet worden – obwohl normalerweise Gesetze in der umgekehrten Reihenfolge die beiden

Kammern durchlaufen. Die Verabschiedung in der Nationalitätenkammer war geprägt von heftigen Diskussionen zwischen Abgeordneten der Regierungskoalition und der Opposition. Die Opposition beklagte zahlreiche Verfahrensverstöße gegen die Geschäftsordnung des Parlaments, was von Koalitionsabgeordneten zurückgewiesen wurde. Im Oktober 2015 reichten 17 Abgeordneter der oppositionellen Parteien Sozialdemokratische Partei BiH (SDP), Demokratische Front (DF) und Unsere Partei (Naša Stranka, NS) in enger Abstimmung mit dem Gewerkschaftsbund Klage beim Verfassungsgericht der Föderation ein – nicht zuletzt weil die Gewerkschaften selber über kein Klagerecht verfügen.<sup>26</sup> Die Kläger verlangten eine Annullierung des Arbeitsgesetzes und begründeten dies u.a. mit der Verletzung verschiedener für die Verabschiedung von Gesetzesvorlagen vorgesehener Fristen.

Mit seinem Urteil folgte das Verfassungsgericht Mitte Februar 2016 praktisch in allen Punkten dem Antrag der Oppositionsabgeordneten. Das Gericht urteilte, dass es sich bei der Verabschiedung des Arbeitsgesetzes nicht um ein Eilverfahren gehandelt habe, da die Regierung dafür keinerlei, wie es die Geschäftsordnung des Parlaments vorschreibt, Begründung vorgelegt hatte. Für die Verabschiedung des Gesetzes im regulären Verfahren seien zwei Fristen verletzt worden: Erstens seien die Materialien für die Sitzung der Parlamentskammer am 30. Juli 2015 erst am 24. Juli an die Abgeordneten verschickt worden, 6 Tage vor der Sitzung anstatt wie festgeschrieben mindestens 10 Tage vorher; zweitens wurde mit der Einberufung der außerordentlichen Sitzung erst am 27. Juli die Mindestfrist für zur Einreichung von Änderungsanträgen von wenigstens 3 Tagen zwischen dem Tag der Ankündigung und der Parlamentssitzung unterlaufen. Schließlich stellten die Richter in ihrer Urteilsbegründung fest, dass die Gesetzesvorlage geschäftswidrig ohne eine vorherige Behandlung im Rechtsausschuss des Parlaments in die Nationalitätenkammer eingebracht worden sein. Sie warfen die Argumentation der Regierung, der Ausschuss sei zum damaligen Zeitpunkt (8 Monate

nach den Parlamentswahlen vom Oktober 2014) noch gar nicht konstituiert gewesen, und stellten stattdessen fest, dass diese Tatsache die Gesetzgebungsaktivitäten der Nationalitätenkammer zum damaligen Zeitpunkt grundsätzlich in Frage stelle. Auf diesem Gesamthintergrund erklärten die Richter in ihrem einstimmig getroffenen Urteil, dass die Regierungskoalition mit ihrer Verabschiedung des neuen Arbeitsgesetzes die Prinzipien demokratischer Gesetzgebung unterlaufen hätte. Sie erklärten das Gesetz daher für nichtig und ordneten die erneute Einbringung der Gesetzesvorlage gemäß des gesetzlich vorgesehenen Verfahrens in die Nationalitätenkammer zur erneuten Verabschiedung an.<sup>27</sup>

Am 31. März 2016, 8 Monate nach der ersten Abstimmung, wurde das Arbeitsgesetz in unveränderter Form erneut von der Nationalitätenkammer des Föderationsparlaments verabschiedet und trat Mitte April in Kraft.<sup>28</sup> Damit sind die Voraussetzungen für Veröffentlichung und Inkrafttreten der Allgemeinen Kollektivvereinbarung sowie für die Fortsetzung der Verhandlungen zum Abschluss neuer Spartentarifverträge geschaffen.

### III Die neue Arbeitsgesetzgebung in der Republika Srpska

#### 1. Argumente und Positionen von Regierung, Arbeitgebern, Gewerkschaften und Internationaler Gemeinschaft

In der Republika Srpska begann die Wiederaufnahme der Verhandlungen zu einem neuen Arbeitsgesetz nach den Parlamentswahlen vom Herbst 2014 und im Rahmen der Arbeit an der Reformagenda im April 2015. Nachdem zahlreiche Sitzungen des Ökonomisch-sozialen Rates abgesagt worden waren, weil der Gewerkschaftsbund der RS (SS RS) auf einer Änderung des bestehenden Gesetzes bestand, während Regierung und Arbeitgeberverband (UUP RS) für eine komplette Neufassung eintraten, legte die Regierung Ende November einen Gesetzesentwurf vor.

<sup>26</sup> Interview mit einem Vertreter des Gewerkschaftsbundes SSS BiH, Sarajevo März 2016.

<sup>27</sup> Ustavni Sud FBiH, Presuda broj: U-29/15, 17.02.2016, [http://www.ustavnisudfbih.ba/hr/open\\_page\\_nw.php?l=hr&pid=390](http://www.ustavnisudfbih.ba/hr/open_page_nw.php?l=hr&pid=390).

<sup>28</sup> <http://www.vecernji.ba/sljedeci-tjedan-stupa-na-snagu-novi-zakon-o-radu-fbih-1074424>.

Getrennte Verhandlungen mit den Sozialpartnern brachten keine Annäherung, sondern den Rückzug der Gewerkschaften von den Gesprächen am 22. Dezember, woraufhin die Regierung den Gesetzesvorschlag am 25. Dezember ans Parlament der RS zur Verabschiedung auf der nur drei Tage später beginnenden Sitzung des Abgeordnetenhauses weiterleitete.<sup>29</sup> Diese Verabschiedung unter dem Bruch des Sozialdialogs und im Eilverfahren, war nicht nur von massiven Gewerkschaftsprotesten und dem Sitzungsboykott der Abgeordneten der Opposition geprägt, sondern zementierte zugleich die unterschiedlichen Einschätzungen und Bewertungen des neuen Arbeitsgesetz durch Regierung, Arbeitgeberverband und Gewerkschaftsbund.

Die Regierung begründete die Notwendigkeit für die Verabschiedung eines neuen Arbeitsgesetzes mit den seit der Verabschiedung des alten Gesetzes eingetretenen sozio-ökonomischen Veränderungen sowie den strukturellen Änderungen der Wirtschaft, mit dem in Kraft getretenen Stabilisierung und Assoziierungsabkommen (SAA) mit der EU und der Notwendigkeit der Anpassung von nationalem an EU-Recht sowie an die Sozialcharta der EU. Das neue Gesetz ziele v.a. auf die Belebung des Arbeitsmarktes ab, indem es Arbeitsformen flexibilisiere. Dennoch wahre es die Interessen der Arbeitnehmer, etwa durch höhere Strafen für Arbeitgeber, die ihren gesetzlichen Pflichten nicht nachkommen. Außerdem bevorzuge das Gesetz gute Arbeiter und sanktioniere schlechte. Wesentliche, im alten Gesetz beinhaltete Arbeitsrechte würden bewahrt, wie die bezahlte Arbeitspause von 30 Minuten, die Erhöhung des Gehalts pro Jahr Betriebszugehörigkeit, der Mutterschutz, der Entlassungsschutz oder die Institution der Allgemeinen Kollektivvereinbarung (OKU). Außerdem sei ein Mindestjahresurlaub von 20 Tagen garantiert, während die Festsetzung des Urlaubsgeldes nun über die OKU geregelt sei. Schließlich werde mit der Absenkung der Kriterien für die Repräsentativität der Gewerkschaften anderen als dem Gewerkschaftsbund SS RS eine Chance auf Teilnahme am Sozialdialog ermöglicht. Bei der Abfassung des Gesetzes, erklärten Regierungsvertreter außerdem, seien

<sup>29</sup> <http://istinomjer.ba/kako-smo-i-za-koga-uvajali-zakone-o-radu/>.

die Positionen der Internationalen Finanzinstitutionen berücksichtigt worden sowie das neue Arbeitsgesetz in der Föderation, wobei jedoch Arbeitsrechte erheblich besser gewahrt würden als in der anderen Entität.<sup>30</sup> Auffällig am Narrativ der Regierung zu ihrem neuen Arbeitsgesetz ist, dass hier das Hauptargument der Regierung aus der Nachbarentität komplett fehlte – die Abschaffung der Privilegien der Beschäftigten im öffentlichen Sektor, in öffentlicher Verwaltung und öffentlichen Unternehmen.<sup>31</sup>

Der Arbeitgeberverband, der sich ein Gesetz gewünscht hatte, das sich am neu verabschiedeten Arbeitsgesetz in der Föderation anlehnt, nahm eine durchgehend kritische Haltung zum neuen Gesetz der RS-Regierung ein, auch wenn er seine Position im Verlauf der Verhandlungen insgesamt teilweise revidierte. Der UUP RS lehnte den Ende November 2015 vorgelegten ersten Entwurf als „absolut unannehmbar“ ab. Der Text vernachlässige vollständig die Gründe für die Notwendigkeit eines neuen Gesetzes – die Anpassung des Arbeitsrechts an marktökonomische Verhältnisse – und sei das Ergebnis fehlender Beteiligung der Sozialpartner und anderer Gesellschaftsakteure an seiner Ausarbeitung. Die Arbeitgeber warfen der Regierung vor, dass der Entwurf aus der Sicht der Staatsbediensteten geschrieben sei und auf die Wahrung der Privilegien der öffentlichen Verwaltung abziele, anstatt auf den Schutz der Arbeitsrechte in der Wirtschaft. Ursache sei, dass die Regierung ihre Rolle als größter Arbeitgeber nicht von der des Gesetzgebers trennen könne. Außerdem würden die in der Vorlage vorgesehenen Entscheidungsbefugnisse der Regierung bei der Festlegung von Mindestgehalt und Grundgehalt die Voraussetzungen für ein funktionierendes Tarifsysteem und den Sozialdialog zerstört.<sup>32</sup> Dass der Arbeitgeberverband auch mit der Endfassung des Gesetzes in weiten

<sup>30</sup> Vlada Republike Srpske, *Obrazloženje Prijedloga Zakona o Radu*; <http://www.capital.ba/cvijanovic-novi-zakon-o-radu-dovoljno-stiti-pravara-radnika/>; <http://velkaton.ba/zeljka-cvijanovic-uspjeli-smo-napraviti-izbalansiran-zakon-o-radu-protesti-sindikalaca-zbog-novog-zakona-o-radu/>; <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Savanovic-Novi-Zakon-o-radu-je-bolji-od-svih-zakona-u-okruzenju/345496>; <http://www.nezavisne.com/ekonomija/privreda/Savanovic-o-novom-Zakonu-o-radu-Nema-otkaza-za-dobrog-radnika/348934>.

<sup>31</sup> Interview mit Ökonomen, Banja Luka, März 2016.

<sup>32</sup> UUP RS, *Saopštenje povodom objavljivanja radnog teksta ZOR*, 25.11.2015, <http://unijauprs.org/saopstenje-povodom-objavljivanja-radnog-teksta-zor/>.



Teilen nicht zufrieden war, brachte der Vizepräsident des UUP RS, Saša Trivić in seiner Rede an die Abgeordneten in der Parlamentssitzung Ende Dezember deutlich zum Ausdruck. Nach der Verabschiedung des Gesetzes müsse der Sozialdialog wieder hergestellt werden, und anschließend korrigierende Gesetzesänderungen vorgenommen werden. Allerdings zeigte sich der Arbeitgebervertreter deutlich darum bemüht, eine erneute Konfrontation mit der Regierung zu vermeiden, in dem er dieser guten Willen attestierte und gleichzeitig dem Gewerkschaftsbund die Hauptverantwortung für das Scheitern der Verhandlungen über das neue Gesetz und dessen Endfassung zuwies. Der Fehler der Regierung habe dennoch darin bestanden, zu sehr auf die Forderungen der Gewerkschaften eingegangen zu sein. Dies drücke sich dadurch aus, dass im Gesetz mehr arbeitsrechtliche Regeln festgelegt seien als es sinnvoll sei. Nach dem Verständnis des Arbeitgeberverbandes hätten in das Arbeitsgesetz lediglich Regelungen zum Arbeitnehmerschutz, Mindestlohn, Überstunden, Jahresurlaub, der gewerkschaftlichen Organisation und den Tarifverhandlungen gehört. Außerdem habe die Regierung sich mit einzelnen Regelungen im neuen Gesetz Möglichkeiten geschaffen, die Festlegung der Löhne (mit-)zubestimmen, und damit die Zuständigkeiten von Arbeitgebern und Gewerkschaften beschnitten.<sup>33</sup>

Vertreter der Internationalen Gemeinschaft begrüßten wie bereits ein halbes Jahr zuvor in der Föderation die Verabschiedung des neuen Arbeitsgesetzes in der RS. Zwar verzichtete die EU diesmal auf eine schriftliche Erklärung. Doch während eines Besuches in Banja Luka nach den Neujahrsfeiertagen Mitte Januar 2016 lobte der EU-Sondergesandte für BiH Lars-Gunnar Wiggemark die Verabschiedung des Gesetzes als wichtigen Reformschritt auf dem Weg des Landes in die EU. Und der Vertreter des IWF in BiH Francisco Parodi erklärte, die Gesetzesänderung trage zur Fortentwicklung des Arbeitsmarktes bei.<sup>34</sup>

33 UUP RS, *Obraćanje potpredsjednika Trivića o Prijedlogu Zakona o radu u NSRS 28.12.2015.*, 29.12.15, <http://unijauprs.org/obracanje-potpredsjednika-trivica-o-prijedlogu-zakona-o-radu-u-nrsr-28-12-2015/>.

34 <http://www.klix.ba/vijesti/bih/dodik-i-wigemark-slozni-uvajanje-zakona-o-radu-u-rs-ubrzat-ce-evropski-put-bih/160118105>, <http://www.nezavisne.com/ekonomija/privreda/Parodi-Trazimo-od-vlasti-snaznemjere-za-slabe-banke/356908>.

Dieser Haltung von Regierung und internationalen Vertretern standen die Gewerkschaften mit einer grundsätzlich negativen Einschätzung des neuen Arbeitsgesetzes, das sie ablehnten, gegenüber. Nach Beurteilung des Gewerkschaftsverbands reduziere das neue Gesetz grundlegende Rechte von Arbeitern und Angestellten, während weiter garantierte Rechte nicht realisierbar seien oder die Realisierbarkeit den Arbeitgebern übertragen werde. Zu den Hauptkritikpunkten der Gewerkschaften zählte die Regelung von Entlassungen, die vollständig liberalisiert werde, u.a. dadurch, dass kein Disziplinarverfahren mehr vorgesehen sei, sondern die Entscheidung der Willkür des Arbeitgebers überlassen sei. Außerdem führe ein Gerichtsurteil gegen eine Entlassung nicht mehr unbedingt zur Rückkehr an den Arbeitsplatz, weil das Gesetz alternativ eine – deutlich reduzierte – Abfindung ermögliche. Zu den in der Gesetzesänderung abgeschafften Rechten gehöre u.a. die Gehaltserhöhung pro Betriebsjahr sowie andere Lohnzusätze. Schließlich würden mit dem neuen Arbeitsgesetz Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen auf eine Ebene gestellt. Insgesamt werde in dem Gesetz dem Kapital und den Arbeitgebern der Vorrang eingeräumt. Die Gewerkschaften andererseits würden marginalisiert und gerieten in erhebliche Abhängigkeit von den Arbeitgebern.<sup>35</sup>

## 2. Alte Arbeitsgesetzgebung, bestehendes Tarifsystem und Rechtspraxis

Die Arbeits- und tarifrechtliche Situation wurde in der RS bis zur Verabschiedung des neuen Arbeitsgesetzes zunächst einmal durch das alte Arbeitsgesetz bestimmt. Dieses wurde ursprünglich im Jahr 2000 verabschiedet, also ein Jahr nach dem Arbeitsgesetz in der Föderation. Im Unterschied zu diesem durchlief es allerdings mehrere, weitreichende Änderungen, die letzte, gültige, bereinigte Fassung des Gesetzes stammt aus dem Jahr 2007.<sup>36</sup> Es enthält deshalb bereits verschiedene Regelungen, die in der Föderation erst mit dem neuen Gesetz 2015 Eingang in das Arbeitsrecht fanden, wie etwa zur Anti-Diskriminierung.

35 SS BiH, *Analiza radnog teksta Zakina o Radu Vlade RS iz Nivembra 2015. godine – Zaključci*, 03.12.2015; <http://www.etrifika.net/izdvojenje/39320/misic-u-rs-protesti-zbog-novog-zakona-o-radu/>.

36 *Zakon o Radu – Prečišćen Tekst*, 30.05.2007, in: *Službeni Glasnik broj: 20/07*.

Im alten Arbeitsgesetz der RS sind sowohl unbefristete als auch befristete Arbeitsverträge vorgesehen, allerdings werden befristete Arbeitsverhältnisse auf zwei Jahre und auf genau definierte Fälle beschränkt. Überstunden werden auf monatlich maximal 150 festgesetzt, der Lohnzuschlag für Überstunden soll mindestens 30% betragen. Das Gesetz garantiert eine 30-minütige, bezahlte Arbeitspause pro Arbeitstag und einen Mindestjahresurlaub von 18 Tagen. Bezüglich des Arbeitslohns sieht das Gesetz einen Mindestlohn vor, außerdem Lohnerhöhungen für schwere Arbeiten, jedes Betriebsjahr, Überstunden, Nacht- und Feiertagsarbeit. Die Gründe für Entlassungen sind klar definiert; bei einer gerichtlich festgestellten widerrechtlichen Kündigung folgt die Rückkehr an den Arbeitsplatz und die vollständige Lohnnachzahlung. Bei der Auflösung unbefristeter Arbeitsverträge sieht das Arbeitsgesetz Abfindungen in Höhe von mindestens einem Drittelmonatsgehalt pro Jahr Betriebszugehörigkeit vor. In Bezug auf die Allgemeine Kollektivvereinbarung (OKU) sieht das Gesetz vor, dass neben Gewerkschaften und Arbeitgebern auch die Entitätsregierung an den Verhandlungen teilnimmt. OKUs können befristet oder unbefristet sein und sind kündbar. Außerdem sieht das Gesetz wie in der Föderation die Einrichtung eines Ökonomisch-sozialen Rats vor, in den Gewerkschaften, Arbeitgeber und Regierung je drei Vertreter entsenden. Im alten Arbeitsgesetz ist bereits die Repräsentativität von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden geregelt, und zwar ist sie auf Entitätsebene festgelegt auf 20% Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten in der RS.

Unterhalb des Arbeitsgesetzes regelt die Allgemeine Kollektivvereinbarung<sup>37</sup>, welche 2010 schon unter dem Eindruck der damals begonnenen Verhandlungen über ein komplett neues Arbeitsgesetz beschlossen wurde, die arbeitsrechtlichen Verhältnisse. So sieht die OKU eine Laufzeit bis zur Verabschiedung eines neuen Arbeitsgesetzes vor. Die Kollektivvereinbarung ist von allen drei Seiten vorzeitig kündbar, bleibt aber gültig bis eine neue OKU verabschiedet ist bzw. auch falls eine neue Vereinbarung scheitert. Die OKU sieht ein Anwachsen der Jahresurlaubstage von je einem Urlaubstag pro drei Betriebsjahre zusätzlich zu den gesetzlich

festgelegten 18 Mindesturlaubstagen vor. Nach der OKU setzt sich das Grundgehalt aus einem Basisgehalt (*cijena rada*) für einfachste Tätigkeiten, multipliziert mit einem Koeffizienten, der sich an der Schwere der Arbeit orientiert, zusammen. Beides wird von den Sozialpartnern in den Spartentarifverträgen geregelt. Der Mindestlohn wird jährlich durch Gewerkschaften, Arbeitgeber und Regierung festgesetzt, und zwar auf der Grundlage der Entwicklung der Löhne, der Wirtschaftsentwicklung sowie der Lebenshaltungskosten. Er lag 2015 bei 370 KM. Bei den Lohnzusätzen sieht die OKU Mindestsätze von 0,5% Lohnsteigerung pro Betriebsjahr, 30% für Überstunden, 35% für Nachtarbeit und 50% für Feiertagsarbeit vor. Außerdem sind Mindestregelungen für Urlaubsgeld, warme Mahlzeiten und anderes vorgesehen.

Wie in der Föderation genießen auch in der RS Bedienstete im öffentlichen Sektor eine privilegierte Stellung mit zahllosen Vergünstigungen, insbesondere in der öffentlichen Verwaltung. Dort gründet sich diese ebenfalls auf ein separates Gehaltsgesetz sowie auf den dazugehörigen Spartentarifvertrag. Neben hohen Gehältern, die auf den im Gehaltsgesetz festgesetzten Koeffizienten gründen, gibt es zahlreiche Vergünstigungen. So sieht etwa der Tarifvertrag eine Einmalzahlung bei Verabschiedung in die Rente von bis zu einem halben Monatsgehalt pro Dienstjahr vor.<sup>38</sup>

Diese Privilegierung schreibt sich auch in der praktischen Realisierung der Arbeitsrechte fort. Dadurch, dass in der RS wie in der Föderation der öffentliche Sektor die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt dominiert, in dem Beschäftigung weitgehend über Parteibuch erfolgt, und andererseits der Gewerkschaftsbund von den Spartengewerkschaften aus dem öffentlichen Sektor dominiert werden, was eine traditionelle Regierungsnähe begründet, achten sowohl Regierung und Gewerkschaften auf die Einhaltung der Rechte der öffentlich Beschäftigten. Demgegenüber ist in der Privatwirtschaft, in der die meisten Unternehmer enge Beziehungen zu den Regierungsparteien pflegen, der Bruch der gesetzlich garantierten

<sup>37</sup> *Opšti Kolektivni Ugovor*, 05.05.2010, in *Službeni Glasnik* broj:40/10.

<sup>38</sup> *Zakon o Platama zaposlenih u Organima Uprave RS*, 10.04.2014; *Poseban Kolektivni ugovor za zaposlene u Organima Uprave RS*, Januar 2008.

Arbeiterrechte weitverbreitet. So findet etwa der in der OKU festgelegte Koeffizient zur Bestimmung der Löhne in der Privatwirtschaft seit Jahren keine Anwendung. Die Ineffizienz der Arbeitsgerichte und der Druck der Arbeitgeber führt dazu, dass Arbeiter und Angestellte im Realsektor in der Regel davon Abstand nehmen, ihre gesetzlich garantierten Rechte auf dem Gerichtsweg einzuklagen.<sup>39</sup>

### 3. Das neue Arbeitsgesetz – eine vergleichende Analyse

Ein Vergleich des im Dezember 2015 verabschiedeten neuen mit dem alten Arbeitsgesetz<sup>40</sup> ergibt ein gemischtes Gesamtbild: Das neue Gesetz erklärt unbefristete Arbeitsverträge explizit zum Normalfall – eine Änderung zur vorherigen Regelung. Zugleich bleibt jedoch die Möglichkeit von auf 2 Jahre beschränkten befristeten Verträgen nach festgeschriebenen Kriterien; neu hinzu kommt die Möglichkeit längerer Vertragsabschlüsse von bis zu 5 Jahren in erneut genau festgelegten Ausnahmefällen. Im Arbeitsgesetz wird die monatlich erlaubte Zahl an Überstunden von 150 auf 180 angehoben, eine Regelung zur Bezahlung von Überstunden findet sich nicht mehr im Text. Die 30-minütige bezahlte tägliche Arbeitspause bleibt bestehen. Der Mindestjahresurlaub wird von 18 auf 20 Tage erhöht.

Hinsichtlich des Arbeitslohns legt das Gesetz, ähnlich wie in der Föderation, erstmals die Einteilung in ein Grundgehalt und einen leistungsabhängigen Anteil fest. Unklar bleibt aus der gesetzlichen Formulierung, wie letzterer bestimmt wird und von wem, der Text suggeriert aber eine zentrale Rolle der Arbeitgeber. Für das Grundgehalt hält das neue Arbeitsgesetz am Prinzip Basisgehalt (*cijena rada*) multipliziert mit einem Koeffizienten fest, räumt aber auch die Möglichkeit anderer Regelungen im Rahmen der Tarifverträge ein. Die im alten Gesetz verankerten Lohnzusätze (für Überstunden, Nacht- und Feiertagsarbeit) bleiben bestehen. Der Lohnanstieg pro Betriebsjahr wird von 0,5 auf 0,3% gesenkt. Das Gesetz legt erneut einen Mindestlohn

fest, der jährlich von der Regierung auf Vorschlag des Ökonomisch-sozialen Rats festgesetzt werden soll. Die Artikel über Basisgehalt, Lohnzusätze und Mindestlohn eröffnen in teils schwammig formulierten Regelungen erstmals die Möglichkeit der Festsetzung durch die Regierung.

Hinsichtlich der Kündigung von Arbeitsverträgen sieht das neue Gesetz eine deutlich erhöhte Zahl von 20 Gründen vor. Ein Teil dieser Bestimmungen, etwa jene in Bezug auf „mangelnde Arbeitsleistung“ oder Verletzung der „Arbeitsdisziplin“ sind so breit und allgemein gefasst, dass sie willkürlicher Praxis durch den Arbeitgeber Tür und Tor öffnen – insbesondere da das vorher existierende Disziplinarverfahren vor der Kündigung abgeschafft wurde. Für den Fall, dass ein Gericht eine Kündigung als widerrechtlich bewertet, hält das neue Arbeitsgesetz an der Rückkehr an den alten Arbeitsplatz fest; allerdings wird eine alternative Regelung von Abfindungszahlung ohne Rückkehr zur Arbeitsstelle, unter klar festgelegten Bedingungen, neu eingeführt. Bei den Regelungen zum Mutterschutz sind die existierenden Rechte weitgehend unverändert erhalten geblieben. Der Mutterschutz bleibt so bei einem Jahr beim ersten Kind, und bei 18 Monaten bei Zwillingen wie jedem weiteren Kind.

Ein deutlicher Einschnitt ist im neuen Arbeitsgesetz bei den Kriterien für die Repräsentativität von Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen vorgenommen worden. So wurde das Kriterium für die Repräsentativität von Arbeitgeberverbänden von 20 auf 10% gesenkt, bei Gewerkschaftsbünden sogar von 20 auf 5%. Damit zielt die Regierung klar auf die Schwächung der Sozialpartner ab. Auf Gewerkschaftsseite hat diese Neuregelung bei den begonnenen Verhandlungen über eine neue OKU bereits zum Verlust der Alleinstellung des Gewerkschaftsbundes SS RS geführt.

Für die Allgemeine Kollektivvereinbarung sieht das Arbeitsgesetz eine feste Laufzeit von 3 Jahren vor, deren Gültigkeit auch im Fall einer ausbleibenden Einigung über eine neue OKU endet. Nach dem Gesetz nimmt nun die Regierung nicht mehr an den Verhandlungen teil. Eine Übergangsregelung legt, ähnlich wie im neuen Arbeitsgesetz in der Föderation, die Anpassung der bestehenden OKU und

<sup>39</sup> Interviews mit Ökonomen und Arbeitsrechtlern, Banja Luka März 2016.

<sup>40</sup> *Zakon o Radu*, 29.12.2015, in: *Službeni Glasnik RS broj:1/16*; *Zakon o Radu – Prečišćen Tekst*, 30.05.2007, in: *Službeni Glasnik RS broj: 20/07*.

aller anderen Tarifverträge innerhalb von 3 Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes fest.

Insgesamt sind die Unterschiede zwischen altem und neuem Arbeitsgesetz nicht so gravierend wie zuvor in der Föderation – nicht zuletzt, weil das alte Gesetz in der RS neueren Datums war. Allerdings bestätigt die Analyse die Grundeinschätzung des Gewerkschaftsbundes, dass das Gesetz in erster Linie bestehende Arbeitsrechte abbaut oder reduziert, während nur sehr begrenzt Arbeitsrechte verbessert werden. Verschiedene unpräzise oder sehr allgemein gehaltene Bestimmungen erhöhen die Möglichkeit der Willkür in den Arbeitsbeziehungen zu Ungunsten der Arbeitnehmer. Als einschneidendste Veränderungen erscheinen Bestimmungen, die die Möglichkeit des Eingriffs der Regierung in das Tarifsystem schaffen, sowie jene, die die Stellung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverband erheblich schwächen.

#### IV Die neue Arbeitsgesetzgebung im Kontext der EU Reform-Agenda

Über die anstehenden Tarifverhandlungen hinaus wird die weitergehende wirtschaftliche, sozialpolitische und sozialrechtliche Auswirkung der Neufassung der Arbeitsgesetze vom Schicksal des umfassenden Reformvorhabens in Bosnien-Herzegowina abhängen. Wie eingangs erwähnt, ist die Verabschiedung der neuen Arbeitsgesetze Teil der sogenannten Reform-Agenda, die ein Kernstück der neuen Bosnieninitiative der EU bildet. Dieses umfassende Reformprogramm, das auf Haushaltskonsolidierung und Wirtschaftsstrukturereformen abzielt, umfasst neben der Flexibilisierung des Arbeitsmarkts und der Bekämpfung von Schwarzarbeit die Reform der kriselnden Sozialsysteme, allen voran der Renten- und Gesundheitssysteme, die Reform der öffentlichen Verwaltung, dann die Privatisierung bzw. Restrukturierung von Staatsbetrieben, die Vereinfachung bürokratischer Verfahren für Unternehmensregistrierungen, sowie Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der Steuerbehörden und der Steuergesetzgebung. Außerdem kommen weiterführende Ziele wie die Schaffung einer effizienten, unabhängigen Justiz hinzu.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> *Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. godina*, <http://www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda%20.pdf>.

In diesem umfassenden Reformvorhaben, das von EU und den IFIs mit der Zusage weitreichender finanzieller Unterstützung unterfüttert wurde, ist jedoch ein nicht unerhebliches Risiko des Scheiterns dieses neuen Politikansatzes angelegt. So beruht der Ansatz auf dem Umgehen der Grundfragen der Dysfunktionalität des Daytoner Staatsgebildes und der Konzentration auf sozio-ökonomische Reformfragen, beruhend auf der Überlegung, dass diese unpolitisch, d.i. nicht mit ethnonationalistische Argumenten und narrativen aufgeladen und belastet sind. Allerdings bleibt in diesem neuen Ansatz eine der zentralen Ursachen der Blockade von Strukturereformen und des EU-Integrationsprozesses in BiH des letzten Jahrzehnts ungelöst: die Diskreditierung des so wichtigen Instruments der EU-Erweiterungspolitik der Konditionalität durch eine von der EU in den letzten Jahren praktizierte Aufweichung von Reformbedingungen, welches sich als im Effekt kontraproduktiv erwiesen hat. In die neue Bosnieninitiative der EU sind neben der verstärkten Konditionalität in Bezug auf Wirtschaftsreformen auch erneut Elemente der Aufweichung existierender Bedingungen integriert. Zugleich sind zwar Fragen von sozio-ökonomischen Reformen tatsächlich schwer(er) nationalistisch aufzuladen und auf diesem Wege zu blockieren. Allerdings ist das bestehende, in weiten Teilen ineffiziente bis autodestruktive Wirtschafts- und Sozialsystem konstitutiv für das existierende Machtsystem. In ihm bildet v.a. der Zugang zu administrativen Ressourcen die Grundlage des paternalistischen Herrschaftssystems bzw. des Machterhalts der politischen Eliten. Insofern stellt sich in Bezug auf die Reform-Agenda die grundsätzliche und bisher offene Frage, ob die Eliten in dem aktuell von der EU dargebotenen Rahmen wirklich bereit sind, von den Nachkriegsfundamenten ihrer Macht abzulassen.<sup>42</sup>

Die bisherige Umsetzung der Reform-Agenda liefert noch keine klare Antwort auf diese Grund-satzfrage. Bis zum Frühjahr 2016 wurden in beiden Entitäten Bosniens und der Herzegowina jeweils nur vier Gesetze im Rahmen der Agenda

<sup>42</sup> Zur Kritik der aktuellen Bosnieninitiative der EU siehe: Bassuener/ Perry/ Vogel/Weber, *Retreat for Progress in BiH? – The German-British Initiative*, Democratization Policy Council (DPC) Policy Paper, Berlin-Brüssel Sarajevo, November 2014, <http://www.democratizationpolicy.org/uimages/DPC Policy Paper - Retreat for Progress in BiH.pdf>.

verabschiedet, die neuen Arbeitsgesetze abgeschlossen. Die zentralen Strukturreformen – etwa der Sozialsysteme, die Restrukturierung öffentlicher Betriebe oder die Reform der öffentlichen Verwaltung stehen allenfalls am Anfang. Zugleich waren die Verhandlungen über neues Kreditarrangement mit dem IWF 2015 zum Stillstand gekommen, weil die Reformbedingungen des Fonds nicht erfüllt waren. In die Verhandlungen ist erst im Mai dieses Jahres Bewegung gekommen. Wie beschrieben, hängt die Realisierung der in der Föderation angekündigten Beseitigung der Privilegierung der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor durch die neue Arbeitsgesetzgebung zu einem wesentlichen Teil von der Änderung der entsprechenden Gehaltsgesetze in beiden Entitäten ab. Diese Änderung ist Teil der Bedingungen im Rahmen der Verwaltungsreform, und deshalb erst zu einem späteren Zeitpunkt in der Umsetzung der Reform-Agenda vorgesehen.<sup>43</sup>

## Resümee

Wie gezeigt, stellen die im Text der neuen Arbeitsgesetze der Föderation von Bosnien-Herzegowina und der Republika Srpska beinhalteten arbeitsrechtlichen Neuerungen und Veränderungen eine *mixed bag* dar. Diese können insbesondere auf dem Hintergrund des sehr spezifischen sozio-ökonomischen und politischen System des Landes weder erhalten für die Bestätigung des eindimensionalen Vorwurfs der neoliberalen Vernichtung von Arbeiterrechten, noch stellen sie, wie auf der Gegenseite behauptet, den Schlüsselfaktor für die so notwendige Transformation und Belebung der bosnisch-herzegowinischen Wirtschaft dar. Gleiches gilt ergänzend für die auf der Grundlage des neuen Arbeitsgesetzes in der Föderation vereinbarte Allgemeine Kollektivvereinbarung (OKU).

Viele der von den Entitätsregierungen und Arbeitgeberverbänden vollmundig angekündigten Effekte können nur bedingt durch das Arbeitsgesetz angestoßen werden, und dies auch nur, wenn die Neufassung des Gesetzes der erste Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Strukturreformpolitik

gewesen sein soll. Dazu zählt nicht zuletzt ein fairer Verlauf und Abschluss der anstehenden Neuverhandlung der Tarifverträge, des allgemeinen Kollektivvertrags in der RS und der Kollektivverträge in den einzelnen Branchen – was mit schmerzhaften politischen Kosten für die regierenden politischen Eliten und im Hinblick auf die nächsten Wahlen verbunden wäre. Der potentielle positive Reineffekt der Verabschiedung der neuen Arbeitsgesetze kann insgesamt nur begrenzt sein, wenn man diese ins Verhältnis setzt zu den zahlreichen anderen reformbedürftigen strukturellen Faktoren, die viel näher an den Kern des paternalistischen Machtsystems heranreichen. Zwar ist den Gewerkschaften mit der gesetzlich vorgeschriebenen Anpassung aller Kollektivvereinbarungen an die neuen Arbeitsgesetze und der Befristung Allgemeiner Kollektivvereinbarungen einerseits ihr Hauptinstrument zur Blockade von Reformen genommen worden; andererseits wurde damit allerdings auch ein Dammbbruch eingeleitet. Ob in der Zukunft ein vernünftiger Sozialdialog zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern etabliert werden kann und ob Gewerkschaftsverbände und Arbeitgeberverbände die Funktion einnehmen können, die sie in etablierte westeuropäischen sozialen Marktwirtschaften genießen, hängt vom Erfolg der zentralen Strukturreformen ab, nicht von den neuen Arbeitsgesetzen. So gesehen rühren die Arbeitsgesetze zunächst einmal nicht unmittelbar am Kern des bestehenden Machtgefüges, sondern betreffen in erster Linie eines der schwächsten Glieder in der Machtkette – die Arbeiter und Angestellten in der Privatwirtschaft.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass im Fall des Scheiterns des aktuellen Ansatzes der EU in Bosnien-Herzegowina, dass im Fall, dass die Verabschiedung des Arbeitsgesetzes am Ende die einzig umgesetzte Strukturreformmaßnahme aus der Reform-Agenda bleiben sollte, und andere zentrale Schritte wie etwa die Reform der öffentlichen Verwaltung oder der Justiz ausbleiben, die Auswirkungen des neuen Gesetzes eindeutig negativ ausfallen werden – und zwar in Form der Vergrößerung des bereits bestehenden arbeits- und sozialrechtlichen Chaos und der tatsächlichen weiteren dramatischen Entrechtung der Arbeiter.

<sup>43</sup> Interviews mit Vertretern von EU und Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs), Sarajevo März 2016; <http://www.posaonarodu.ba/reformska-agenda-pregled>.

## Über den Autor

**Bodo Weber** ist als Senior Associate beim Democratization Policy Council (DPC) in Berlin beschäftigt. Zu seinen Schwerpunktthemen gehören der Westliche Balkan, die deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik, die europäische Asyl- und Migrationspolitik, die transatlantischen Beziehungen sowie die Türkei. Gleichzeitig arbeitet er als politischer Berater für verschiedene politische Stiftungen und internationale Organisationen in Deutschland und auf dem Balkan. Er ist Verfasser zahlloser Artikel und politischer Analysen über die Westbalkanpolitik von EU und USA. Bodo Weber hat einen Magister in Politikwissenschaften von der Johann-Wolfgang-Goethe Universität in Frankfurt (Main). Er lebt in Berlin.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
Büro in Bosnien und Herzegowina  
Kupreška 20, 71 000 Sarajevo, Bosnien und Herzegowina

Verantwortlich:  
Marius Müller-Hennig, Direktor

Tel.: +387 33 722 010  
Fax: +387 33 613 505  
E-mail: [fes@fes.ba](mailto:fes@fes.ba)  
[www.fes.ba](http://www.fes.ba)

Die Publikation können Sie per E-Mail: [fes@fes.ba](mailto:fes@fes.ba) nachbestellen.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Die Friedrich-Ebert-Stiftung übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit des Inhalts.  
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.