

SLOWENIEN

Gewerkschaftsmonitor

März 2021

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

In der kleinen Alpenrepublik Slowenien mit seinen rund zwei Millionen Einwohnern regiert seit dem 13. März 2020 Ministerpräsident Janez Janša. In seinem ersten Amtsjahr ist kaum ein Tag vergangen ohne Kritik an seiner Politik, der Art, wie er sein Amt führt und an seinem Kommunikationsstil, mit dem er die Opposition, aber auch ganze soziale Gruppen in Slowenien gegen sich aufbringt. Auch in der EU ist man bereits hellhörig geworden und äußert immer lauter Kritik an seinen Initiativen gegen die Unabhängigkeit von Justiz und Medien. Denn mit seiner mittlerweile als rechtspopulistisch zu bezeichnenden Slowenischen Demokratischen Partei (SDS) versucht Janez Janša einen Kurswechsel in der Innen- wie Außenpolitik sowie auch in der Sozialpolitik zu vollziehen. Er orientiert sich dabei offen an der Politik seines Freundes Viktor Orban und stellt damit in der einen oder anderen Frage Sloweniens Position an der Seite Deutschlands und Österreichs in Frage. In der Konsequenz droht der soziale Frieden in Slowenien zu kippen. Den Weg für den Hardliner der slowenischen Politik, der zum dritten Mal Ministerpräsident geworden ist, hatte der alte Regierungschef Marjan Šarec freigegeben, als er unvermittelt im Januar 2020 nach weniger als eineinhalb Jahren zurücktrat und seine Regierungskoalition aus dem Mitte-links-Spektrum zerbrach, der auch die Sozialdemokratische Partei Sloweniens (Socialni Demokrati, SD) angehörte. Sein Kalkül, dass es Neuwahlen geben würde, aus denen seine Partei LMŠ (Lista Marjan Šarec) gestärkt hervorgehen könnte, ging nicht auf. Stattdessen musste Präsident Borut Pahor den Regierungsauftrag an Janša geben, dessen SDS mit 25 Prozent der Stimmen der eigentliche Sieger der Wahlen in 2018 gewesen war, er damals aber keine Koalition bilden konnte.

Im Gegensatz zur aktuellen hatte sich die vorherige mitte-links Regierung deutlich aufgeschlossener gegenüber sozialpolitischen Forderungen gezeigt. So konnten in der Amtszeit von Šarec nicht nur der Mindestlohn, sondern auch die öf-

fentlichen Ausgaben für Familien und Bildung deutlich erhöht werden. Die Gewerkschaften fanden immer wieder Gehör bei der Regierung mit ihren Mahnungen, junge dynamische Arbeitskräfte durch eine ausgewogene Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik im Land zu halten. Das alles hat sich mit dem neuen Premier schlagartig geändert, er kündigte gleich nach seinem Antritt umfangreiche Privatisierungen, insbesondere im Gesundheitswesen an, die eine Kampfansage an die Adresse der slowenischen Gewerkschaften waren, denn die Gesundheitspolitik ist eines der wichtigsten sozialpolitischen Themen im Land und unter den Beschäftigten im Gesundheitswesen sind überdurchschnittlich viele gewerkschaftlich organisiert. Auch die Tatsache, dass die letzte Koalition daran gescheitert ist, dass sich die Parlamentsfraktionen über Finanzierungsfragen im Gesundheitssektor nicht einigen konnten, weist auf ein enormes Konfliktpotenzial im Gesundheitssektor hin. Und dann kam die Corona-Pandemie, die zu einem Testfall für die Funktions- und Leistungsfähigkeit des slowenischen Gesundheitswesens wurde und die Diskussionen über Privatisierungen in weite Ferne rückte. Personell unzureichend ausgestattete Krankenhäuser waren den sehr hohen Infektionszahlen und schweren Krankheitsverläufen zeitweise nicht mehr gewachsen. Unter großem Druck steckte sich das Gesundheitspersonal vielerorts selbst an und ließ das Problem der Unterausstattung mit Fachkräften offen ans Tageslicht treten, was in der Pandemie die Versorgung der Patienten gefährdete.

Sowohl die Maßnahmen der Regierung zur Eindämmung und Abfederung der Pandemie als auch der Rechtsruck im Inneren wie Äußeren waren im Berichtsjahr immer wieder Grund für die Opposition, Misstrauensvoten gegen die Koalition im Parlament anzustrengen. Die dafür notwendige Mehrheit konnte sie aber nicht zusammenbringen.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Auf die durch die Corona-Pandemie ausgelösten Herausforderungen für Wirtschaft und Gesellschaft reagierte die Regierung mit insgesamt vier Hilfspaketen. Sie unterstützte Un-

ternehmen mit Konjunkturprogrammen und sicherte die Beschäftigung mit Kurzarbeitergeld in Höhe bis zu 70 % des Lohnes und investierte in die medizinische Infrastruktur und Versorgung.

Sloweniens Wirtschaft hat wie die anderen Mitgliedsländer der Europäischen Union auch insgesamt sehr stark unter den Lockdowns gelitten, der Gesamtschaden im Jahr 2020 mit knapp 6 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) war zum Glück aber überschaubar. Dennoch weisen alle wirtschaftlichen Indizes wie privater Konsum und Exporte nach unten, während die öffentlichen Ausgaben stark nach oben driften. Die Staatsverschuldung ist auf einen Rekordwert von insgesamt 82 Prozent des BIP gestiegen. Geringere Steuereinnahmen sowie die Kosten der zahlreichen Maßnahmenpakete, mit denen die Regierung gegen die Folgen der zwei Lockdowns ansteuerte, rissen Löcher in den öffentlichen Haushalt; bei den Maßnahmenpaketen kamen konjunkturfördernde fiskalische Instrumente, Kreditlinien, aber auch direkte Subventionen (z.B. Voucher an die Bevölkerung zur Unterstützung der touristischen Infrastruktur) und Geldleistungen an Familien, Rentner und Studenten sowie Bedürftige Personen zum Einsatz. Mit einem Kurzarbeitergeld nach deutschem Vorbild steuerte die Regierung gegen Entlassungen und Firmenpleiten an, dennoch stieg die Arbeitslosenquote um knapp einen Prozentpunkt von 7,7 Prozent (Oktober 2019) auf 8,6 Prozent (Oktober 2020) an. Alles in allem konnten aber die Belastungen des Staatshaushalts in Grenzen gehalten werden durch Mittelzuweisungen aus dem Europäischen Sozialfonds und dem Wiederaufbaufonds, den die Europäische Kommission zur Abfederung der sozialen Kosten der Krise auf den Weg brachte.

Sollte die Coronapandemie, die eine besonders schwere zweite Welle mit sehr hohen Inzidenzzahlen in Slowenien auslöste, im Jahr 2021 dank der Impfungen überwunden werden können, könnte sich die slowenische Wirtschaft aller Voraussicht nach relativ schnell ab 2022 erholen und wieder zu positiven Beschäftigungstrends zurückfinden. Dämpfend können sich hier allerdings der Arbeitskräftemangel sowie die Risiken in der Exportwirtschaft auswirken; Lokomotive der industriellen Entwicklung waren in den vergangenen Jahren vor allem Zulieferbetriebe der westeuropäischen Automobilkonzerne, die in der Zeit der Pandemie aber sehr stark in Elektromobilität investiert haben und ihre Aufträge für mit fossilen Brennstoffen betriebene KFZ mittelfristig reduzieren könnten.

Insgesamt sind die wirtschaftlichen Aussichten im Land stark an demografische Trends geknüpft – neben dem Arbeitskräftemangel spielt auch die Überalterung der Gesellschaft eine wichtige Rolle. Diese Themen werden im Zusammenhang mit der Wirtschaftspolitik, aber vor allem mit Blick auf die Sicherung der Renten und Sozialsysteme intensiv von den Gewerkschaften in die öffentliche Debatte eingebracht. Auf den Arbeitskräftemangel hatte schon die Beschäftigungsprognose für das erste Quartal 2018 hingewiesen: im Schnitt hatte bereits jeder zweite Arbeitgeber Probleme, geeignete Kandidat_innen für offene Stellen zu finden; um dies zu kompensieren, haben auch in 2019 viele Unternehmen auf Überstunden, Auftragsvergabe an Externe und auf Umschulungen der eigenen Beschäftigten gesetzt. Immer mehr slowenische Unter-

nehmen holen auch Gastarbeiter_innen ins Land, vor allem im Transport- und Bauwesen sowie in der Gesundheitswirtschaft.

Dabei konnte die slowenische Wirtschaft nach Jahren der Rezession erstmals seit 2015 wieder positive wirtschaftliche Trends verzeichnen. Das Bruttoinlandsprodukt wies im Jahr 2019 ein Plus von 2,7 Prozent auf, ein wenig bescheidener als im Jahr 2018 mit 4,4 Prozent, aber dennoch passabel. Ursächlich dafür war vor allem der inländische private Konsum, der seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 wieder kontinuierlich gewachsen war. Steigende Investitionen aus dem Ausland bei gleichzeitiger positiver Leistungsbilanz sowie ein ausgeglichener Staatshaushalt infolge guter Steuereinnahmen komplettierten das positive Gesamtbild der slowenischen Wirtschaft.

Positive Effekte hatte es auch auf dem Arbeitsmarkt mit kontinuierlichen Beschäftigungszuwächsen gegeben. Die Beschäftigungsquote ist in den letzten Jahren gestiegen, nach Eurostat von 66,7 Prozent im Jahr 2015 auf 71,9 Prozent in 2018. Die Arbeitslosigkeit hatte sich seit der Finanzkrise, die Sloweniens Wirtschaft und Arbeitsmarkt hart getroffen hatte, praktisch halbiert. Der wirtschaftliche Aufschwung des Jahres 2019 hatte weiter zur Entlastung des slowenischen Staatshaushaltes beigetragen; in der Folge waren die Austeritätspolitik und Kostendeckelungen bei öffentlichen Ausgaben stark in die Kritik geraten, insbesondere gewerkschaftliche Forderungen nach Lohnzuwächsen und Investitionen in die Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur hatten angezogen und breite Unterstützung erfahren. Streiks und daraus resultierende intensive Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften führten am Ende des Jahres dann zu einer substanziellen Erhöhung des Mindestlohns.

Nach den Angaben des Slowenischen Statistischen Amtes betrug der Brutto-Durchschnittslohn im Jahr 2020 1821,44 Euro und bewegt sich damit in Richtung EU-Durchschnitt. Die Lohndifferenz zwischen männlichen und weiblichen Beschäftigten (Gender Pay-Gap) ist mit rund vier Prozent deutlich geringer als in Deutschland. Frauen haben nach Angaben des statistischen Amtes im Jahr 2020 im Durchschnitt Brutto 1790 Euro verdient, während Männer 1901 Euro verdienten. Knapp 12 Prozent der Beschäftigten arbeiteten im Jahr 2020 nach Eurostat mit prekären Zeitverträgen und neun Prozent in Teilzeit. Zeitverträge sind besonders verbreitet unter jungen Arbeitnehmer_innen und Arbeitsmigrant_innen.

Als von Armut bedroht gelten aktuell in Slowenien 12 Prozent der Menschen, die weniger als 703 Euro (1-Personenhaushalt) oder 1477 Euro (als Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahre) im Monat zur Verfügung haben. Der Gini-Koeffizient lag im Jahr 2020 bei 23,9 Prozent (der EU-27 Durchschnitt lag 2020 bei 30,7 Prozent). Ein beträchtlicher Teil der Arbeitslosen sind Langzeitarbeitslose, vor allem ältere Arbeitnehmer_innen, die es schwer haben, einen neuen Job zu finden. Die Arbeitgeber bevorzugen traditionell jüngere und mobilere Mitarbeitende und auch steuerliche Anreize, die die slowenische Regierung Unternehmen gewährt, die ältere Arbeitnehmer_innen einstellen, haben nicht zu einer Trendwende geführt.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Das Pandemie-Jahr 2020 (und voraussichtlich 2021 auch) war aus Sicht der slowenischen Gewerkschaften von einem zeitweiligen Stillstand des tripartiten Dialogs gekennzeichnet. Die Regierung hat praktisch im Alleingang mit Verordnungen regiert und Gesetze im Eilverfahren durch das Parlament gebracht und dabei billigend in Kauf genommen, dass Konsultationsprozesse in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik außer Kraft gesetzt wurden. Gewerkschaftliche Aktivitäten wurden aber auch in der Pandemie fortgesetzt, von den Streiks und Arbeitskämpfen, vor allem am Anfang des Jahres und vereinzelt auch im Sommer 2020, verlagerten sie sich in Richtung Tarifverhandlungen und -abschlüsse, auf den Kampf gegen schlechte Arbeitsbedingungen und Verstöße gegen Arbeitsgesetze und auf zahlreiche regulatorische Initiativen. Letztere bezogen sich vor allem auf neue Herausforderungen, die sich durch die Pandemie ergaben: der betriebliche Gesundheitsschutz z. B. stellte sich vielerorts als defizitär heraus, worauf die Gewerkschaften mit Vorschlägen zu einer systemischen Umstellung reagierten. Sie arbeiteten Eckpunkte einer besseren Altenpflege aus wie auch Vorschläge für mehr Resilienz im Gesundheitswesen insgesamt. Viele ihrer Apelle und Aktionen richteten sich an die Adresse der Regierung, z. B. für mehr Hilfen für Dienstleistungsbetriebe, das Gastgewerbe und die Tourismusbranche, die infolge der Lockdowns darnieder lagen und von Konkursen bedroht waren sowie Aufrufe zur Unterstützung des Kulturbetriebs und von Kulturschaffenden. Viele der Arbeitsplätze in diesen Branchen sind verloren gegangen.

Ein besonderer Schwerpunkt gewerkschaftlicher Aktionen und Öffentlichkeitsarbeit lag im Bereich der Verteidigung der Freiheit der Medien und Journalist_innen. Die Regierungskoalition versuchte nämlich über ein neues Mediengesetz die politische Kontrolle über öffentlich-rechtliche Medienanstalten (Fernseh- und Radiosender wie auch die staatliche Nachrichtenagentur) zu gewinnen und setzte die Finanzierung dieser zeitweise aus, um ihren Kurs der Kontrolle durchzusetzen. Nur gewerkschaftliche und andere Proteste aus dem In- und Ausland vereitelten diese Pläne größtenteils, aber der Druck auf Medienarbeitende bleibt weiterhin bestehen.

Insgesamt war aber die Schlagkraft der Gewerkschaften vor dem Hintergrund der umfassenden Lockdowns und steigenden Arbeitslosenzahlen etwas ausgebremst. Größere kämpferische Aktionen und Streiks wie noch in den Jahren 2018 und 2019 mit Warnstreiks von Beschäftigten im öffentlichen Dienst, gefolgt von Streiks von Polizisten und Beschäftigten im Bildungs- Gesundheits- und Sozialwesen, mussten pandemiebedingt ausbleiben. Erfreulicherweise hatten diese Arbeitskämpfe im Jahr 2019 allerorten gute Tarifergebnisse nach sich gezogen, vor allem in den Branchen, wo sich der Arbeitskräftemangel bereits deutlich abzeichnete. Auch das Ringen um eine Erhöhung des Mindestlohns hatten slowenische Gewerkschaften für sich entscheiden können: er war zum 1. Januar 2020 auf 940 Euro Brutto und 700 Euro Netto gestiegen, wobei im Gegensatz zu früher die weit verbreiteten Prämien und Zulagen (z. B. für Betriebszugehörigkeitsjahre, besondere Belastungen und Nacht- oder Wochenendarbeit etc.) nicht mehr

in den Mindestlohn eingerechnet werden dürfen, sondern »on top« geleistet werden müssen, so dass der effektive Mindestlohn für die allermeisten Arbeitnehmer_innen um bis zu 20 Prozent höher liegt. Das Mindestlohn-Gesetz war von den Sozialpartnern im Rahmen des 1994 gegründeten nationalen tripartiten Wirtschafts- und Sozialrats (Ekonomsko-socialni svet, WRS) beschlossen und unter der sozialliberalen Vorgängerregierung gebilligt und vom Parlament ohne Diskussion bestätigt worden.

Die Arbeitskräfteverknappung der letzten Jahre hat die gewerkschaftliche Position bei Lohnverhandlungen deutlich gestärkt. Besonders betroffen waren Unternehmen im Catering (82.5 Prozent), der Pflege- und Gesundheitswirtschaft (63.2 Prozent) und in der Landwirt- und Forstwirtschaft und der Fischerei (61.3 Prozent).

Zwar hat sich vor diesem Hintergrund die Arbeitsmigration aus den Nachbarländern insgesamt in den vergangenen Jahren verdoppelt, ist aber dennoch nicht imstande, den Bedarf zu decken. Im Oktober 2019 waren rund 11 Prozent der Beschäftigten in Slowenien Ausländer. Rund die Hälfte dieser Arbeitsmigrant_innen kommen aus Bosnien und Herzegowina (knapp 50 000), 13 Prozent aus Serbien (13 000) und knapp 10 Prozent aus dem Kosovo (knapp 10 000). Nur rund 20 Prozent unter ihnen sind Frauen. Die Vertretung der Interessen der ausländischen Arbeitnehmer_innen ist ein wichtiges Handlungsfeld für die slowenischen Gewerkschaften, weil diese oft mit Versprechen ins Land gelockt werden, die dann von Seiten der Arbeitgeber nicht eingehalten werden. Verstöße gegen Tariflöhne und andere Arbeitsbedingungen wie Arbeitszeiten sind bei der Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern_innen ungleich höher als bei einheimischen. Die prekäre Situation der Gastarbeiter_innen wird dadurch verstärkt, dass sie mindestens ein Jahr an den sie anfordernden Arbeitgeber gebunden sind. Die Forderung slowenischer Unternehmer, dass diese Bindung auf fünf Jahre erhöht werden sollte, konnten die Gewerkschaften abwenden.

Arbeitsmigrant_innen können Mitglied in einer slowenischen Gewerkschaft werden und das gelingt auch vor allem in größeren Betrieben, aber viele dieser Menschen sehen keine längerfristige Perspektive für sich in Slowenien und nutzen ihren Aufenthalt dort eher als erste Etappe auf dem Weg nach Westeuropa.

GEWERKSCHAFTEN IN SLOWENIEN – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Wie in allen Nachfolgestaaten Jugoslawiens ist die Genese der slowenischen Gewerkschaften vor dem Hintergrund ihrer Rolle im realsozialistischen System Jugoslawiens sowie dem Prozess der Transformation zur Marktwirtschaft zu verstehen: zum einen waren Gewerkschaften über die Mechanismen des staatsinterventionistischen Systems eine Art Dienstleister für Arbeitnehmer_innen – beispielsweise als Versorger

mit preiswerten Lebensmitteln und Organisator von kollektiven Veranstaltungen. Mit der Gründung eines unabhängigen Staates Sloweniens und der Annahme einer neuen Verfassung entstand ein neues sozio-politisches System, das den Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation folgend freie Gewerkschaften und ihr Recht auf Tarifautonomie einführte.

In der Transitionsphase verloren die Gewerkschaften viele Mitglieder, die vormalig quasi automatisch ihre Basis darstellten und fanden sich als Sozialpartner eines relativ starken Staates wieder. Der Verlust des jugoslawischen Binnenmarktes und die daraus resultierende Wirtschaftskrise der 90er Jahre trugen weiter zu diesem Abwärtstrend bei: viele Industriearbeitsplätze und damit Gewerkschaftsmitglieder gingen verloren; in der Folge mussten die Gewerkschaften sich trotz großer Proteste und Streiks einer Politik der Lohnzurückhaltung beugen. Auch im Zuge der Integration in die Europäische Union, die in den Beitritt zur EU im Jahr 2004 und später in den Beitritt zur Währungsunion mündete, behielten slowenische Gewerkschaften während der einsetzenden Wachstumsphase diese Politik bei. Dies war auch der Preis dafür, dass sie an den tripartiten Entscheidungsfindungen im Rahmen des WSR beteiligt wurden.

Die korporatistische Haltung der Gewerkschaften änderte sich im Jahr 2005, als die damalige konservative Regierung beschloss, einen einheitlichen Steuersatz einzuführen und eine massive Privatisierung von Staatsunternehmen durchzuführen. Zum ersten Mal seit der Unabhängigkeit waren Gewerkschaften buchstäblich in die Opposition gedrängt worden, denn die von der Regierung verfolgte Politik stand diametral den Interessen der Gewerkschaften und ihrer Mitglieder entgegen. Die folgenden Streiks und Proteste manifestierten die Politisierung der Gewerkschaftsbewegung und brachten die verschiedenen Gewerkschaftsverbände einander näher – zu den Protesten im November 2005 gegen die Steuerpläne der Regierung hatten fünf Dachverbände sowie zahlreiche Einzelgewerkschaften aufgerufen; seitdem tauschen sich Gewerkschaften zu den wichtigsten Fragen der Sozial-, Arbeits- und Gesundheitspolitik aus und koordinieren ihre Strategien.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Zwar hat das Land mit seinen zwei Millionen Einwohnern eine überschaubare Bevölkerung, dennoch sind die Gewerkschaften Sloweniens in insgesamt acht Gewerkschaftsdachverbänden organisiert: die drei größeren sind der Bund Unabhängiger Gewerkschaften Sloweniens (ZSSS), die Konföderation der Gewerkschaften des Öffentlichen Sektors in Slowenien (KSJS) sowie der Dachverband der Gewerkschaften Sloweniens (KSS-PERGAM). Die kleineren sind die Konföderation Slowenischer Gewerkschaften 90, die Konföderation Neuer Gewerkschaften Sloweniens – UNABHÄNGIGKEIT, die Slowenische Konföderation der Gewerkschaften ALTERNATIVA sowie die Konföderation der Gewerkschaften SOLIDARITÄT. Sie alle haben den Status der »Repräsentativität« und sitzen somit auch im nationalen Wirtschafts- und Sozialrat.

Der ZSSS ist der größte und schlagkräftigste Dachverband und verfügt über sowohl eine umfangreiche Mitgliederbasis als auch ein hohes Organisationspotenzial. Sein Einfluss spiegelt sich in guten Tarifabschlüssen wider, die er bis dato abschließen konnte. Der ZSSS ist Mitglied im WSR und hat als einer der stärksten Sozialpartner die wichtigsten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Gesetze maßgeblich mitgestaltet. Noch im Jahr 1992 waren mehr als 70 Prozent der slowenischen Gewerkschaften Mitglied im ZSSS. Heute vertritt er rund die Hälfte der Einzel- und Branchengewerkschaften, denn seither haben sich zahlreiche neue Gewerkschaftsverbände gebildet. Der größte unter ihnen ist der Dachverband der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes (KSJS), der erst nach dem EU-Beitritt in 2004 gegründet wurde und rund 20 Prozent der Gewerkschaften vertritt.

Zahlreiche kleinere Gewerkschaften sind entweder in kleineren Verbänden organisiert oder gar nicht affiliert – in den letzten Jahren ist die Gesamtzahl der Gewerkschaften auf insgesamt 2700 angewachsen. Der ZSSS ist die Nachfolgeorganisation der sozialistischen Gewerkschaften, seine Führungspersonlichkeiten hatten zum Teil bereits politische Führungspositionen im alten Regime inne. Dies trifft im Kern auch die Dachverbände K 90 and KSS PERGAM zu, die ihre Wurzeln in der sozialistischen Gewerkschaftsbewegung haben, aber diese

Tabelle 1
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Slowenien

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Zveza svobodnih sindikatov Slovenije, ZSSS (Bund der Unabhängigen Gewerkschaften Sloweniens)	Vorsitz: Lidija Jerkič	rd. 130.000	EGB
Konfederacija sindikatov javnega sektorja Slovenije, KSJS (Konföderation der Gewerkschaften des Öffentlichen Sektors in Slowenien)	Vorsitz: Branimir Štrukelj, Stv. Vorsitz: Irena Ilešič Čujovič	rd. 73.000	keine
Konfederacija sindikatov Slovenije, KSS PERGAM (Konföderation der Gewerkschaften Sloweniens PERGAM)	Vorsitz: Jakob Počivavšek	19.000	UNI Global

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Slowenien

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz und stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Sindikat kovinske in elektro industrije Slovenije, SKEI (Gewerkschaft der Stahl- und Elektroindustrie Sloweniens)	ZSSS	Vorsitz: Lidija Jerkič Stv. Vorsitz: Vili Novak, Žan Zeba, Aleš Hoge	27 000	IndustriAll, IndustriAll Europe
Sindikat delavcev trgovine Slovenije, SDTS (Gewerkschaft der Handelsarbeiter in Slowenien)	ZSSS	Vorsitz: Vesna Stojanovič	10 000	keine
Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije, SVIZ (Gewerkschaft Bildung, Wissenschaft und Kultur)	KSJS	Vorsitz: Jelka Velički	37 800	EI, ETUCE

haben sich frühzeitig von dem alten Regime distanziert. Auf der anderen Seite der Skala steht der Verband der unabhängigen Gewerkschaften KNSS, der in Opposition zum alten Regime als ein Produkt der politischen Umbrüche zur Demokratie entstanden ist.

Die zwei größten Branchengewerkschaften sind die Gewerkschaft der Metall- und Elektroindustriearbeiter_innen (Sindikat kovinske in elektro in industrije – SKEI) und die Gewerkschaft Bildung, Wissenschaft und Kultur (Sindikat vzgoje in izobraževanja – SVIZ). SKEI hatte 2019 rund 27 000 Mitglieder und ist Mitglied der internationalen IndustriAll. SVIZ hat aktuell sogar 37 803 Mitglieder und hat sich der globalen Bildungsinternationale angeschlossen. Insgesamt gibt es 50 repräsentative Einzelgewerkschaften und Dachverbände.

Die wichtigsten Slowenischen Gewerkschaftsdachverbände sind in der folgenden Tabelle aufgelistet. Die Angaben zu Mitgliedszahlen sind zum Teil Schätzungen oder beruhen auf veralteten Zählungen, da die Dachverbände in den vergangenen Jahren ihre Mitgliedszahlen nicht veröffentlicht haben.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Gewerkschaften in Slowenien verfügen seit 1991 über alle gesetzlichen Voraussetzungen, um ihre Arbeit frei und in Übereinstimmung mit internationalen Abkommen (IAO) und Standards auf allen Ebenen (national, Branche und Unternehmen) auszuführen. Das Tarifvertragsrecht wurde im Jahr 2007 reformiert und hat die Position der Gewerkschaften in Tarifverhandlungen gestärkt. Zur Finanzierung ihrer Arbeit erheben Gewerkschaften Beiträge von ihren Mitgliedern und werben Drittmittel ein, allen voran sind dies Zuwendungen und Projektmittel aus der EU. Slowenien verfügt über ein gesetzlich abgesichertes System der Sozialpartnerschaft, die wichtigste Einrichtung ist der WRS. Im Gegensatz zu den Arbeitgebern und dem Staat ist die Gewerkschaftsbewegung allerdings beim Kräften messen in zwei Punkten benachteiligt: sie vertritt immer weniger Arbeitnehmer_innen und ist stark fragmentiert. Die stärksten Dachverbände ZSSS (mit vornehmlich blue collar workers) und der Dachverband der

Gewerkschaften des öffentlichen Sektors KSJS (vornehmlich white collar workers) vertreten zwar den größeren Teil der slowenischen Gewerkschaften; die zahlreichen kleineren Gewerkschaften aber agieren vereinzelt und stellen kein größeres Gewicht dar. Viele dieser Gewerkschaften vertreten lediglich einzelne Berufsgruppen, so sind z. B. bei der nationalen Eisenbahngesellschaft elf Einzelgewerkschaften tätig und vertreten jeweils nur sehr kleine Gruppen von Beschäftigten. Auch in Unternehmen mit wenigen hundert Beschäftigten konkurrieren mehrere Gewerkschaften miteinander. Tarifverhandlungen werden auf unterschiedlichsten Ebenen mit sehr unterschiedlichem Abdeckungsgrad geführt und abgeschlossen. Die Tatsache, dass in dem kleinen Land Slowenien acht Gewerkschaftsdachverbände existieren, ist ein Zeichen von Pluralität, aber eben auch der Zersplitterung, die die Gewerkschaftsbewegung massiv schwächt.

Der Mitgliederschwund stellt neben der Fragmentierung für alle slowenischen Gewerkschaften das zweite große Problem dar; der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist über die letzten zwei Jahrzehnte dramatisch von 66,5 Prozent im Jahr 1991 auf knapp 27 Prozent in 2008 gefallen; zum Zeitpunkt des Beitritts zur EU in 2004 waren noch 43,7 Prozent der Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert; aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass der Organisationsgrad sogar weiter gefallen ist auf aktuell rund 23 Prozent. Immer mehr Arbeitnehmer_innen sind in keiner Gewerkschaft organisiert, das ist angesichts der Tatsache, dass Sloweniens Industrie die stärkste im ehemaligen Jugoslawien war und ein guter Teil dieser durch eine relativ behutsame Privatisierungspolitik gerettet werden konnte, in keiner Weise zufriedenstellend. Wirksame Strategien, dies zu ändern, sind rar; immer mehr Menschen arbeiten zeitlich befristet und unter prekären Bedingungen, etwa über Leihfirmen, und haben keinen klassischen Arbeitgeber mehr wie etwa in der digitalen Arbeitswelt oder im Transportwesen. Diese Menschen gewerkschaftlich zu vertreten oder als Mitglieder zu gewinnen, fällt den slowenischen Gewerkschaften schwer. Andere dagegen profitieren von der gewerkschaftlichen Errungenschaft, dass die Tarifabschlüsse für alle Beschäftigten eines Sektors gelten und sehen keine weitere Notwendigkeit, Mitglied in einer Gewerkschaft zu werden. Die Herausforderungen für die slowenischen Ge-

werkschaften bleiben auch im Jahr 2021 vielfältig und anspruchsvoll – eine weitere Politisierung sowie ein stärkeres Zusammengehen sind die Voraussetzungen für ihre Gestaltungskraft.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Neben den Gewerkschaften vertreten in klassischer Arbeitsteilung Betriebsrät_innen die Interessen der Arbeitnehmer_innen im Betrieb. Lag die Gewerkschaftsdichte nach der Unabhängigkeit Sloweniens 1991 noch bei 66,5 %, so fiel sie bereits um 50 % bis zur EU-Mitgliedschaft in 2003 und danach noch einmal auf 26,6 Prozent in 2012. Heute dürfte sie bei 22 Prozent liegen, obwohl keine verlässlichen Zahlen dazu vorliegen.

Betriebsräte gibt es in rund drei Viertel aller Betriebe (mindestens 20 Beschäftigte); sie bearbeiten ein größeres Handlungsfeld auf betrieblicher Ebene, während die Gewerkschaften für Tarifverhandlungen zuständig sind. Wenn auch die Tarifabdeckung in einzelnen Sektoren sehr hoch ist, bleibt doch eine wesentliche Herausforderung: Tarifverträge in Slowenien haben lediglich eine durchschnittliche Lebensdauer von rund einem Jahr und sind überdies relativ eng gefasst, indem sie nur Lohnvereinbarungen abdecken.

Alle anderen wichtigen Themen werden in dem wichtigsten Organ der slowenischen Sozialpartnerschaft, dem WSR, behandelt und entschieden. Der WSR ist als tripartites Beratungsgremium konzipiert, aber seine Beschlüsse haben bindenden Charakter für die Sozialpartner. Auch andere Organe des Staates erkennen die Beschlüsse des Wirtschafts- und Sozialrates an, das Parlament z. B. diskutiert kein Vorhaben, das die Interessen der Sozialpartner tangieren könnte, bevor dieses im WSR diskutiert und beschlossen wurde. Die Themenliste, mit der sich der WSR beschäftigen soll, ist lang und reicht von Tarif- und Lohnpolitik über Soziales hin zu Wirtschafts- und Steuerpolitik. Praktisch kann sich der WSR mit jedem Thema befassen, das Auswirkungen auf die Wirtschafts- oder Sozialpolitik haben könnte. Unter seinem Dach wurden zahlreiche Übereinkommen zur Lohnpolitik geschlossen, die in nationales Gesetz übergangen, und es wurden bislang fünf sogenannte Sozialverträge verabschiedet, die den Fahrplan für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen skizzieren, auf den sich die Sozialpartner verständigen konnten.

Auch in der Pandemie tagte der WSR, allerdings protestierten die gewerkschaftlichen Teilnehmenden mehrmals gegen Verfahrensfehler, die vor allem damit zusammenhingen, dass statutorisch festgelegte Konsultationen im Vorfeld der Sitzungen nicht stattgefunden hatten; sie argwöhnten, dass die Regierung die Krise dazu nutzen wollte, Fakten zu schaffen und die Gewerkschaften in ad-hoc Runden zu überrumpeln und verließen die Sitzungen.

Aktuell stehen die Gewerkschaften stark unter dem Druck, ihre Forderungen in der Krise zurückzuhalten und slowenische Unternehmen in einer sich abzeichnenden Rezession nicht noch mehr zu belasten. Im Fokus steht aktuell der Min-

destlohn, über den trotz langer Sitzungen im WSR keine Einigkeit erzielt werden konnte. Nach Ansicht der Gewerkschaften muss der Mindestlohn weiter angehoben werden: Lidija Jerkić, Vorsitzende des Bunds unabhängiger Gewerkschaften (ZSSS) hat bereits erklärt, dass sie den Forderungen der Arbeitgeber, diesen einzufrieren, nicht nachgeben und dabei zur Not auch auf einen Generalstreik setzen werden. Der ZSSS unterstützt die Initiativen für einen europäischen Mindestlohn, um gleichwertige Lebensverhältnisse in der EU zu ermöglichen.

In der Tat sind slowenische Firmen hochgradig von westeuropäischen Firmen abhängig; sie wenden sich zunehmend gegen die steigenden Löhne, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verteidigen. Auch die Tatsache, dass zwar billigere Arbeitskräfte aus den Nachbarländern nachrücken, aber nach einer kurzen Zeit weiter nach Österreich oder Deutschland weiterziehen, weil dort die Gehälter höher sind, trägt zu ihrer Nervosität bei. Als Zulieferer der österreichischen und deutschen Autoindustrie sind sie auch schlecht gewappnet gegenüber den strukturellen Veränderungen in der Automobilindustrie, die dabei ist, auf Elektromobilität umzustellen.

Die Herausforderungen für die Gewerkschaften liegen nun darin, auch in einer konfrontativen Auseinandersetzung mit den Arbeitgebern argumentativ und taktisch den eigenen Kompass beizubehalten und ihr mächtigstes Instrument, die Tarifpolitik, entschieden auch mit Hilfe von Streiks durchzusetzen. Unterstützend fahren die Gewerkschaften öffentliche Kampagnen, die den Zusammenhang zwischen Arbeitskräfteknappheit und Löhnen in das Zentrum der Debatten stellen: nur mit höheren Löhnen, so das gewerkschaftliche Argument, werden Sloweniens junge und gut ausgebildete Slowen_innen im Land bleiben und nur dann kann die Wettbewerbsfähigkeit der slowenischen Wirtschaft erhalten bleiben.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Slowenien hat insgesamt ein formal gut funktionierendes System der Sozialpartnerschaft. Die Gewerkschaften sind über ihre Dachverbände in den Wirtschafts- und Sozialrat eingebunden und können dort direkt die Belange der Arbeitnehmer_innen einbringen; insbesondere die Tatsache, dass alle für den Arbeitsmarkt relevanten Vereinbarungen für Reformen oder Gesetzesänderungen in diesem Gremium getroffen werden müssen, bevor sich das Parlament mit diesen befasst, verleiht den Gewerkschaften große Gestaltungskraft. Jedoch ist in den vergangenen Jahren die Sozialpartnerschaft unter erheblichen Druck geraten. Zum einen durch die Maßnahmen im Rahmen des »Europäischen Semesters« – der EU-Stabilitäts- und Konvergenzprogramme, der Nationalen Reformprogramme und der Länderempfehlungen, mit denen die EU Politikempfehlungen zur Stabilisierung der Wirtschaft an die Adresse der Regierungen gibt, ohne dass diese vorher mit den Sozialpartnern beraten oder gar abgestimmt worden wären. Zum anderen ist der Ton im WSR unter der neuen rechtsnationalen Regierung und dem autokratischen Machtanspruch von Ministerpräsident Janša noch rauer geworden; so hat sie jüngst zahlreiche Gesetze unter Umgehung der Regeln des WSR im

Parlament durchgeboxt, die »weitreichende Folgen für sozio-ökonomische Lage von Arbeiter_innen und Beschäftigte haben werden ... und nur von den Sozialpartnern gemeinsam erarbeitet werden dürfen« wie Vertreter_innen slowenischer Gewerkschaftsdachverbände in einem Beschwerdebrief am 18. Januar 2021 an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialrat schrieben.

Initiativen zur Aushöhlung der Tradition der Konsensfindung im WSR hatte es schon vor der Krise gegeben, als ein wachsender Teil der Arbeitgeber sich nicht mehr an diese gebunden erklärten und die Gewerkschaften beschuldigten, die Wettbewerbsfähigkeit slowenischer Unternehmen zu unterminieren. Auftrieb erhalten in der Rezession die Stimmen, die in den vergangenen Jahren immer öfter angekündigt hatten, sich nicht an den Mindestlohn halten zu wollen, weil dieser ihre Existenz gefährde. Es ist daher damit zu rechnen, dass im laufenden Jahr 2021 die Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und der Regierung auf der einen und den Gewerkschaften auf der anderen härter werden. Arbeitskämpfe und ein Generalstreik sind bereits im Gespräch, aber auch eine sich erholende Wirtschaft, die die meisten Prognosen – Lockerungen vorausgesetzt – mit einem Wachstum von bis zu vier Prozent in 2021 für möglich halten, könnte den gewerkschaftlichen Argumenten für mehr Lohn Nachdruck verleihen. Deutlich weniger optimistisch sind die Aussichten, dass der dritte Sozialpartner, der Staat, eine konstruktive Rolle als Moderator zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen spielen könnte. Die Regierung Janša sitzt aller Proteste und Absetzungsversuche der Opposition zum Trotz bis 2022 fest im Sattel und verhehlt kaum ihre wirtschaftsliberale und einseitig arbeitgeberfreundliche Haltung.

Die Gewerkschaften müssen sich stärker mit anderen gesellschaftlichen Gruppen vernetzen, um ihren Argumenten für mehr Lohn Nachdruck und Akzeptanz zu verleihen: denn auch wenn niedrige Lohnkosten der slowenischen Wirtschaft bisher Wettbewerbsvorteile in Westeuropa verschafft hatten, werden nach der Krise Unternehmen wie auch der Staat nur zukunftsfähig sein mit dynamischen Arbeitskräften, die rar am Arbeitsmarkt sind und zudem willkommen in den Nachbarländern. Daher müssen Arbeitgeber und der Staat die Abwanderung von Beschäftigten abwenden und damit auch den Druck auf die Sozial- und Rentensysteme, die schon jetzt angespannt sind infolge einer alternden Bevölkerung. Dazu braucht es eine aufgeschlossene und moderne Beschäftigungspolitik, zu der nicht nur gute Arbeit und Bezahlung, sondern auch familienfreundliche Betriebe gehören. Viele Ministerien hatten unter der vorherigen Regierung bereits Anreize entwickelt, mit deren Hilfe sie junge Slowenen wieder auf den heimischen Arbeitsmarkt zurückbringen wollten. Die Bereitschaft dazu scheint auch vorhanden zu sein: in der letzten FES-Jugendstudie Slowenien 2018/2019 sagten junge Befragte, dass sie zwar beabsichtigten, einige Jahre ins Ausland zu gehen, aber danach wieder nach Slowenien zurückkehren wollten, wenn sie einen attraktiven Arbeitsplatz finden könnten. Auch Einwanderungstrends in Deutschland bestätigen dies: die Zuwanderung aus den EU-Mitgliedsstaaten in Südosteuropa ist deutlich gesunken. Slowenische Fachkräfte könnten bald auch in Slowenien wieder eine bessere Zu-

kunftsperspektive haben und slowenische Gewerkschaften können und wollen einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Zukunftssicherung leisten.

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

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Internationale
Politikanalyse | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:

Dr. Marc Meinardus

Gewerkschaftsprogramme Europa und Nordamerika

marc.meinardus@fes.de

www.fes.de/internationale-politikanalyse

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.