

SLOWENIEN

Gewerkschaftsmonitor

August 2022

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Mit Blick auf die COVID-19-Pandemie war 2021 ein Jahr der Entspannung. Bis Ende Juli hatte die Regierung die meisten Maßnahmen gelockert: Beschränkungen der Kundenzahl in Geschäften wurden aufgehoben, Casinos können voll betrieben werden, bei Kongressen können alle Sitzplätze besetzt werden, Beschränkungen in Restaurants wurden gelockert, ebenso im Kulturbereich. Ende September verabschiedete die Regierung einen Erlass, der vorsieht, dass das Tragen von Masken in Restaurants unter der PCT-Bedingung nicht mehr erforderlich sein wird. Außerdem müssen Personen, die die PCT-Bedingung erfüllen und nur miteinander Kontakte knüpfen, keine Masken tragen.

Die Regierung von Premierminister Janez Janša (Slovenska demokratska stranka, Slowenische Demokratische Partei, SDS) hatte im Jahr 2021 mit ihrer sehr aggressiven Rhetorik nicht nur durch ihre Nichtkooperation mit Organisationen der Zivilgesellschaft, sondern allgemein viel politischen Konflikt erzeugt, indem man auch direkten Druck auf diese ausübte. Am 15. Februar 2021 fand in der Nationalversammlung ein konstruktives Misstrauensvotum statt. Der frühere Außenminister Karl Erjavec wurde von mehreren Mitte-Links-Parteien als Kandidat für das Amt des Ministerpräsidenten vorgeschlagen. In der geheimen Wahl gelang es ihnen jedoch nicht, genügend Stimmen zu sammeln. Der Antrag hatte 42 Ja-Stimmen und 44 Nein-Stimmen und verfehlte damit die erforderliche absolute Mehrheit. Es war der siebte Antrag auf Amtsenthebung gegen einen amtierenden Ministerpräsidenten oder Präsidenten der Republik Slowenien, keiner war bisher erfolgreich.

Am 31. Mai fand einer der größten Proteste in Slowenien statt, der sogenannte »gesamtslowenische Aufstand für vorgezogene Neuwahlen«. Lidija Jerkič, Präsidentin des Verbandes freier Gewerkschaften Sloweniens (Zveza svobodnih sindikatov Slovenije, ZSSS), sagte bei dieser Gelegenheit, dass sich der ZSSS zur Teilnahme entschieden habe, weil »es laut gesagt

werden muss, dass wir die Rechte der Arbeitnehmer nicht länger durchsetzen können am Verhandlungstisch«. Ihrer Meinung nach hören die Behörden nicht zu, wenn sie auf die Bedeutung des sozialen Dialogs hinweisen. Sie warnte auch vor der Verabschiedung von Gesetzen, die nur den Eliten nützen und irreparablen Schaden anrichten würden.

Schließlich fanden aber erst am 24. April 2022 die regulären Wahlen zur Nationalversammlung statt. Nur fünf Parteien schafften es in das 90-köpfige Parlament. 5 Parteien oder Parteienbündnisse, die zuvor dem Parlament angehörten, fielen unter die 4-Prozent-Hürde. Großer Gewinner war der neu ins Parlament einziehende Robert Golob mit seiner Gibanje Svoboda (GS, Freiheitsbewegung). Die Partei wurde im Mai 2021 unter dem Namen Stranka zelenih dejanj (Z.DEJ, Grüne Aktionspartei) gegründet; im Januar 2022 übernahm Robert Golob den Vorsitz und fügte der grünen Ausrichtung der Partei unter dem neuen Namen Gibanje Svoboda liberale Inhalte hinzu. GS erhielt 34,45 Prozent der Stimmen und 41 Sitze. Auf dem zweiten Platz landete Janez Janšas SDS mit 23,48 Prozent und 27 Sitzen. SDS musste nur geringe Einbußen hinnehmen. Nova Slovenija (NSi, Neu-Slowenien; 6,86 Prozent, 8 Sitze) verlor ebenfalls leicht, gefolgt von Socialni demokrati (SD, Sozialdemokraten; 6,79 Prozent, 7 Sitze) und Levica (L, Linke; 4,44 Prozent, 5 Sitze).

Am 1. Juni 2022 wurde Robert Golob zum neuen slowenischen Ministerpräsidenten einer neuen Mitte-Links-Regierungskoalition aus GS, SD und L gewählt. Er nannte den Aufbau eines sozial gerechten, solidarischen und wissensbasierten Staates als Ziel seiner Regierung. Als Erstes will er die Probleme im Gesundheitswesen bewältigen und die Inflation und die Energiekrise eindämmen. Wert legte er auch auf einen höheren Anteil von Frauen in seiner Regierung. 40 Prozent der Minister sind künftig weiblich, ebenso wie erstmals die Parlamentspräsidentin, Urška Klakočar Zupančič (GS). Künftige Außenministerin ist die SD-Vorsitzende und bisherige Europaabgeordnete Tanja Fajon. Bei ihrer Anhörung im Parlament betonte sie, dass sich Slowenien europapolitisch stärker an westlichen EU-Staaten orientieren werde, statt an Ungarn und Polen.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

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 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) war zum Glück aber überschaubar. Dennoch wiesen alle wirtschaftlichen Indizes wie privater Konsum und Exporte nach unten, während die öffentlichen Ausgaben stark nach oben drifteten. Die Staatsverschuldung stieg auf einen Rekordwert von 82 Prozent des BIP. 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 auf 8,6 Prozent im Oktober 2020 an. Alles in allem konnten aber die Belastungen des Staatshaushalts durch Mittelzuweisungen aus dem Europäischen Sozialfonds und dem Wiederaufbaufonds, den die Europäische Kommission zur Abfederung der sozialen Kosten der Krise auf den Weg brachte, in Grenzen gehalten werden.

2021 sahen die meisten der Wirtschaftsindikatoren schon wieder recht positiv aus: das BIP wuchs um 6,1 Prozent, ausländische Direktinvestitionen kamen wieder, die Staatseinnahmen gingen langsam wieder hoch, die Zahl der Erwerbstätigen lag im Dezember 2021 mit 819 732 Personen um 23 483 über dem Vorjahr, die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen sank von 91 499 im Januar 2021 auf 65 969 Ende 2021.

Slowenien ist eine kleine Volkswirtschaft, die stark mit größeren Volkswirtschaften wie Deutschland verbunden ist. Viele Unternehmen in Slowenien sind z.B. Teil der Lieferketten für die deutsche Automobilindustrie. Dies bedeutet, dass die sich international wiederbeladende Wirtschaft auch die slowenische mitzieht. Dämpfend könnten sich hier allerdings der Arbeitskräftemangel sowie die Risiken in der Exportwirtschaft auswirken. 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 der Sozialsysteme intensiv von den Gewerkschaften in die öffentliche Debatte eingebracht. Im Schnitt hatte bereits jeder zweite Arbeitgeber Probleme, geeignete Kandidat_innen für offene Stellen zu finden. Um dies zu kompensieren, holen immer mehr slowenische Unternehmen Gastarbeiter_innen ins Land, vor allem im Transport- und Bauwesen sowie in der Gesundheitswirtschaft.

Aber es zeigen sich auch zunehmende Verteilungsgerechtigkeiten. Auf der einen Seite erzielten die Unternehmen 2021 fast 100 Prozent mehr Nettogewinn im Gesamtumsatz als 2020. Auf der anderen Seite stieg das durchschnittliche Mo-

natsgehalt pro Mitarbeiter in diesen Unternehmen real nur um etwa 5,0 Prozent. Gleichzeitig stieg die Verschuldung des Staatssektors. Der Gini-Koeffizient lag im Jahr 2020 bei 23,9 Prozent (der EU-27 Durchschnitt lag 2020 bei 30,7 Prozent). Bereits in den Jahren vor COVID-19 ist der tripartite soziale Dialog durch den sogenannten »Europäischen Semester«-Mechanismus stark unter Druck geraten. Die Instrumente des Europäischen Semesters ignorierten das System des tripartiten sozialen Dialogs. Die im Rahmen des Europäischen Semesters erstellten Dokumente wurden nicht innerhalb des tripartiten sozialen Dialogs koordiniert. Auch die beiden Wellen der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 haben das Tarifsystem auf allen Ebenen stark beeinflusst. Die Ebene des tripartiten Sozialdialogs geriet durch einseitige Regierungsentscheidungen immer mehr ins Abseits, während die Intensität des bilateralen Sozialdialogs erheblich zurückging. Nach mehreren gewerkschaftlichen (internationalen) Aktionen gab es immer noch keine Änderungen. Der tripartite Sozialdialog stand noch immer still. Am 15. Oktober 2021 haben fünf repräsentative Gewerkschaftsverbände eine außerordentliche Sitzung des zuständigen Ausschusses der Nationalversammlung einberufen. Mit den Interventionsgesetzen, dem Gesetz zum Nationalen Demografiefonds, dem Gesetz zur Entbürokratisierung und dem Steuergesetzpaket hat die Regierung laut Gewerkschaftsverbänden deutlich gegen die Regeln verstoßen. Das letzte Beispiel dieser Art war die Entgegennahme eines Pakets zur Sozialgesetzgebung und Regulierung des Arbeitsmarktes, dessen Träger der Arbeitsminister ist. Die Gewerkschaftsverbände erwarteten daher von den Abgeordneten, dass sie Gesetze ablehnen, die nicht zwischen den Sozialpartnern abgestimmt sind.

Ein recht besorgniserregender Indikator ist die Armutsgefährdungsquote von 12,4 Prozent (2020). Als von Armut bedroht gelten aktuell in Slowenien 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. Demzufolge lebten im Jahr 2020 rund 254 000 Menschen in Slowenien unterhalb der Armutsgrenze, das sind rund 11 000 mehr als im Vorjahr. Gleichzeitig stiegen die Wohnkosten um 15,7 Prozent, der stärkste Anstieg seit 2007. Das bedeutet, dass ein immer größerer Teil des Einkommens für das Wohnen ausgegeben wird.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Mehrere Gewerkschaften äußerten sich öffentlich zur Lockerung der COVID-19-Maßnahmen. Die Gewerkschaft der Taxifahrer bei der Gewerkschaftsföderation der Transport- und Kommunikationsarbeiter_innen (SDPZ) hatte Anfang Februar 2021 auf die Zweideutigkeit und Sinnlosigkeit von Tests von Taxifahrer_innen auf das neue Coronavirus hingewiesen. Gleichzeitig forderte die Gewerkschaft der Beschäftigten im Gastgewerbe und Tourismus Sloweniens (SGiT) die Regierung mehrmals auf, die Maßnahmen zu lockern, was den Beschäftigten die Rückkehr an den Arbeitsplatz ermöglichen würde. Im November rief die Einzelhandelsgewerkschaft die Ladenbesucher auf, die geltenden COVID-19-Maßnahmen konsequent zu respektieren und gegenüber den Ladenmitarbeiter_innen

tolerant zu sein. Wie sie sagten, lassen Kunden ihren Ärger über die aktuelle Situation oft an den ohnehin schlecht bezahlten und überarbeiteten Verkäufer_innen aus. Auf den gleichen »äußeren« Druck wurde auch von der Gewerkschaft der Beschäftigten im Gesundheitswesen Sloweniens hingewiesen, die im Februar die Behörden aufforderte, die Situation beim Testen auf das neue Coronavirus zu regulieren.

Einer der herausragenden Tagesordnungspunkte im Jahr 2021 war die Wiederherstellung des Vertrauens zwischen den Sozialpartnern und folglich die Wiederaufnahme eines effektiven sozialen Dialogs auf allen Ebenen. Dies geschah nicht, ganz im Gegenteil! Die Krise des tripartiten sozialen Nichtdialogs kulminierte am 14. Mai 2021, als die Vorsitzenden der fünf größten Gewerkschaftsverbände in koordinierter und einheitlicher Weise verkündeten, dass »es aufgrund des Vorgehens der derzeitigen Regierung und des Verstoßes gegen die Geschäftsordnung des Wirtschafts- und Sozialrats keinen sozialen Dialog mehr gibt«. Sie wollten sich an dieser Farce nicht mehr beteiligen, schon gar nicht während der slowenischen EU-Ratspräsidentschaft. Sie informierten auch die Europäische Kommission, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Europäischen Gewerkschaftsbund über den äußerst besorgniserregenden Zustand des sozialen Dialogs in Slowenien und kündigten an, nicht mehr an den Sitzungen des Wirtschafts- und Sozialrates (WSR) teilnehmen zu wollen, da sie nicht die Möglichkeit hätten, wie vorgesehen auf die Gesetzgebung Einfluss zu nehmen.

Wie schon in den vergangenen Jahren ist eines der drängendsten Themen die Frage des Mindestlohns. Hinsichtlich des Mindestlohns hat die ZSSS am 12. Januar 2021 erklärt, dass sie eine Diskussion über die Höhe der Mindestlohnerhöhung erwarten, insbesondere vor dem Hintergrund der veralteten letzten Studie zu Lebenshaltungskosten, die 2017 erstellt wurde, auf der Grundlage von Preisen aus dem Jahr 2016. Sie sind der Ansicht, dass die derzeit gültige Höhe der Mindestlebenshaltungskosten von 613 Euro nicht den tatsächlichen Mindestlebenshaltungskosten entspricht. Bei der Bestimmung der Höhe der Mindestkosten haben Waren, die in den letzten vier Jahren stärker als die Inflation gestiegen sind, die größte Bedeutung. Die ZSSS hat den zuständigen Minister im vergangenen Jahr mehrfach davor gewarnt, aber auf keinen der Appelle eine Antwort erhalten. Am 27. September 2021 hat die ZSSS eine öffentliche Aufforderung zur Anhebung des Mindestlohns um 10,65 Prozent auf 1 133,35 Euro im Monat (brutto) für das Jahr 2022 verschickt.

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 (ILO) folgend freie Gewerkschaften und ihr Recht auf Tarifautonomie einführte.

In der Transitionsphase verloren die Gewerkschaften viele Mitglieder, die vormals 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 Jahren 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 den Interessen der Gewerkschaften und ihrer Mitglieder diametral 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 (Zveza svobodnih sindikatov Slovenije, ZSSS), die Konföderation der Gewerkschaften des Öffentlichen Sektors in Slowenien (Konfederacija sindikatov javnega sektorja Slovenije, KSJS) sowie der Dachverband der Gewerkschaften Sloweniens (Konfederacija sindikatov Slovenije, KSS-PERGAM). Die kleineren sind die Konföderation Slowenischer Gewerkschaften 90 (Konfедера-

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 stellv. Vorsitz: Irena Ilesič Čujovič	rd. 73 000	–
Konfederacija sindikatov Slovenije, KSS PERGAM (Konföderation der Gewerkschaften Sloweniens PERGAM)	Vorsitz: Jakob Počivavšek	19 000	UNI Global, UNI Europa, PSI, EPSU IndustriAll, IndustriAll Europe

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Slowenien

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Sindikat kovinske in elektro industrije Slovenije, SKEI (Gewerkschaft der Stahl- und Elektroindustrie Sloweniens)	ZSSS	Vorsitz: Lidija Jerkič stellv. 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	–
Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije, SVIZ (Gewerkschaft Bildung, Wissenschaft und Kultur)	KSJS	Vorsitz: Jelka Velički	37 800	EI, ETUCE

cija sindikatov 90 Slovenije – KS 90), die Konföderation Neuer Gewerkschaften Sloweniens – UNABHÄNGIGKEIT (Konfederacija novih sindikatov Slovenije, NEODVISNOST), die Slowenische Konföderation der Gewerkschaften ALTERNATIVA (Slovenska zveza sindikatov ALTERNATIVA) sowie die Konföderation der Gewerkschaften SOLIDARITÄT (Zveza delavskih sindikatov Slovenije – SOLIDARNOST). 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 2 700 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, sich aber frühzeitig von dem alten Regime distanziert hatten. 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. Im Register eingetragen waren 2020 2 633 Gewerkschaften.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Gewerkschaften in Slowenien verfügen seit 1991 über alle gesetzlichen Voraussetzungen, um ihre Arbeit frei und in Übereinstimmung mit internationalen Abkommen und Standards der ILO 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 Kräfteressen 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 Gewerkschaften 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. 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 WRS, behandelt und entschieden. Der WRS 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 WRS diskutiert und beschlossen wurde. Die Themenliste, mit der sich der WRS beschäftigen soll, ist lang und reicht von Tarif- und Lohnpolitik über Soziales hin zu Wirtschafts- und Steuerpolitik. Praktisch kann sich der WRS 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 WRS, 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 Mindestlohn, über den trotz langer Sitzungen im WRS 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 war der Ton im WSR unter der rechtsnationalen Regierung von Ministerpräsident Janša noch rauer geworden, der zahlreiche Gesetze unter Umgehung der Regeln des WRS im Parlament durchgeboxt hatte. Es bleibt zu hoffen, dass die neue Mitte-links-Regierung von Robert Golob den tripartiten Sozialdialog wieder stärken und die Möglichkeiten einer politischen Mitwirkung der Gewerkschaften verbessern wird.

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. Slowenische Fachkräfte könnten bald auch in Slowenien wieder eine bessere Zukunftsperspektive haben und slowenische Gewerkschaften können und wollen einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Zukunftssicherung leisten.

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

Goran Lukić, Beratungsbüro für Arbeitnehmer_innen, Slowenien

KONTAKT

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

Verantwortlich:
Dr. Marc Meinardus
Gewerkschaftsprogramme Europa und Nordamerika
marc.meinardus@fes.de

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

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