

SLOWENIEN

Gewerkschaftsmonitor

Juli 2023

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

In Slowenien fanden im April 2022 Parlamentswahlen statt. Vor der Wahl wurde das Land von einer rechten Koalition unter der Führung von Ministerpräsident Janez Janša von der Slowenischen Demokratischen Partei (Slovenska demokratska stranka, SDS), einem Verbündeten von Viktor Orbán, dem Ministerpräsidenten von Ungarn, regiert.

Die Regierung nutzte die Pandemie zu ihrem politischen Vorteil aus, indem sie korrupte Praktiken und Vetternwirtschaft betrieb und eine populistische Agenda mit erheblichen nicht diskretionären Ausgaben verfolgte. Die Regierungskoalition hatte mit Legitimitätsproblemen zu kämpfen, da kleinere Parteien ihr vor der Wahl gegebenes Versprechen, der Regierung Janša nicht beizutreten, später änderten und sich für eine Zusammenarbeit entschieden. Die Regierung versuchte, sich mit verschiedenen Taktiken Stimmen zu sichern und ihre Macht zu erhalten, u. a. indem sie sich die Unterstützung der Bevölkerung mit Mitteln der »Covid-Hilfe« erkaufte und Einfluss auf die Medien ausübte.

Der weit verbreitete Widerstand und die Unzufriedenheit behinderten jedoch ihre Bemühungen. Der soziale Dialog zwischen Gewerkschaften, NGOs und der Regierung war unzureichend. Die Versuche der Regierung, Slowenien an nicht-liberale Regime wie das von Viktor Orbán in Ungarn anzugleichen, stießen auf Ablehnung und die Rufe nach vorgezogenen Wahlen wurden lauter, als die Korruption und der Machtmissbrauch immer deutlicher wurden. Gleichzeitig verabschiedete die Regierung »Anti-Covid-Gesetze«, die einigen Sektoren Erleichterung verschafften, während andere aufgrund ideologischer Präferenzen auf der Strecke blieben. Die »Fahrrad«-Proteste entstanden als Reaktion auf den aggressiven Kommunikationsstil der Regierung, die Angriffe auf Medienfreiheit und NGOs, ebenso wie auf die Korruption, während gleichzeitig die Pandemie bekämpft wurde. Vor allem Tea Jac, die Vorsitzende der Gewerk-

schaft Young Plus, wurde zu einer prominenten Figur der regierungskritischen Proteste.

Die Wahlen im April 2022 gipfelten in einer enormen politischen Polarisierung und in etwas, das man als Referendum über Janša und seine SDS-Regierung bezeichnen könnte. Die Wahlbeteiligung war eine der höchsten in der Geschichte Sloweniens. Robert Golob, der Manager im Energiesektor und Vizepräsident der ehemaligen Regierungspartei Pozitivna Slovenija war und nur wenige Monate vor den Wahlen eine neue liberale Partei namens »Freiheitsbewegung« (Gibanje Svoboda) gegründet hatte, ging als klarer Sieger hervor. Interessant ist, dass die Freiheitsbewegung gegründet wurde, weil Robert Golob als einflussreicher Geschäftsführer eines Energieunternehmens wenige Monate vor der Wahl von der Regierung entlassen wurde. Die Freiheitsbewegung wurde weithin als die stärkste politische Partei angesehen, die in der Lage war, Janšas SDS bei den Wahlen zu schlagen, was als eindeutige Ablehnung von Janšas Regierungskoalition zu verstehen ist.

Das Bedürfnis, »die SDS zu schlagen«, war so stark, dass es zu vielen taktischen Abstimmungen kam, bei denen die Stimmen gegen Janša an Golob und nicht an andere Oppositionsparteien gingen. Die Sozialdemokraten (Socialni demokrati, SD) verloren mehr als ein Drittel ihrer Unterstützung im Vergleich zu 2018, die Linkspartei Levica verlor die Hälfte und die beiden Parteien der ehemaligen Ministerpräsidenten Šarec und Bratušek (Lista Marjana Šarca, Liste Marjan Šarec, LMŠ und Stranka Alenke Bratušek, Partei von Alenka Bratušek, SAB) schafften es nicht einmal ins Parlament, da sie an der Vier-Prozent-Hürde scheiterten.

Dies führte im Juni 2022 zur Bildung einer neuen Mitte-links-Regierung unter der Führung der liberalen Freiheitsbewegung, der sich die Sozialdemokraten (SD) und die Linkspartei Levica anschlossen. Robert Golob wurde zum Ministerpräsidenten ernannt, die SD-Vorsitzende Tanja Fajon übernahm den Posten der stellvertretenden Ministerpräsidentin und Ministerin für auswärtige und europäische Angelegenheiten, während der Levica-Vorsitzende Luka Mesec stellvertreten-

der Ministerpräsident und Minister für Arbeit, Familie, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit wurde. Es ist wichtig anzumerken, dass dies das erste Mal in ihrer Geschichte war, dass Levica, eine Protestpartei, ähnlich der griechischen SYRIZA, beschloss, der Mitte-links-Regierung beizutreten.

Die neue Regierung hat eine ehrgeizige Reformagenda für fast alle Bereiche der Gesellschaft aufgestellt, wobei der Schwerpunkt auf dem Gesundheitswesen, dem öffentlichen Sektor, den Renten und der Langzeitpflege sowie den Steuern liegt. Nach einer Reihe von wenig inspirierenden Koalitionsgipfeln, die keine wirklichen Ergebnisse brachten und nur öffentliche Gegenreaktionen gegen die Zeitpläne und Politikentwürfe der Regierung hervorriefen, setzte die Regierung ihre ehrgeizige Agenda bis zum Frühjahr 2023 aus. Sie hat jedoch die Debatte über das Gesundheitswesen, den öffentlichen Sektor (inklusive der Gehälter), die Langzeitpflege und die Renten sowie die Änderungen des Gesetzes über die Arbeitnehmer*innenrechte eröffnet. Der Prozess der Koordinierung und des Entwurfs der Rechtsvorschriften ist jedoch langsam und ineffektiv.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Nach Angaben des Instituts für makroökonomische Analyse und Entwicklung (IMAD) erholte sich die slowenische Wirtschaft rasch von der Pandemie, unterstützt durch eine expansive Finanzpolitik in den Jahren 2020 und 2021. Das BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards erreichte im vergangenen Jahr 92 Prozent des EU-Durchschnitts und damit den höchsten jemals verzeichneten Wert. Die Maßnahmen, die während der Epidemie und des Anstiegs der Energiepreise zur Unterstützung der Bevölkerung ergriffen wurden, wie z.B. das staatliche Freistellungsprogramm, Subventionen für Kurzarbeit und Tourismusgutscheine, haben die Auswirkungen der beiden Krisen auf die soziale und materielle Lage der Bevölkerung erheblich gemildert. Die Haushaltslage verbesserte sich in den Jahren 2021–2022 allmählich, nachdem die Maßnahmen zur Abfederung der Folgen der Epidemie aufgehoben wurden und die Wirtschaft sich zunehmend erholt hatte, aber das Defizit lag im vergangenen Jahr immer noch bei 3 Prozent des BIP. Im Jahr 2022 erlähmte das hohe Wirtschaftswachstum nach der COVID-19-Epidemie aufgrund der Energiekrise und der zunehmenden Unsicherheit im internationalen Umfeld, während die Schocks bei der Energie- und Rohstoffversorgung die Inflation angesichts des starken privaten Verbrauchs durch die COVID-19-Epidemie und des Arbeitskräftemangels in die Höhe trieben. Letzterer ergab sich aus der hohen Nachfrage nach arbeitsintensiven Arbeitsplätzen infolge des Anstiegs der öffentlichen Ausgaben und der unerwartet guten Exporte.

Im ersten Jahr ihrer Amtszeit sah sich die Regierung mit einer schweren Energiekrise konfrontiert, die ihre Arbeit überschattete. Die Wirtschaftstätigkeit verlangsamte sich in verschiedenen Sektoren, auch im Handel und bei den marktorientierten Dienstleistungen. Die Exporte in die EU-Mitgliedstaaten gingen zurück, und die Erholung des verarbeitenden Gewerbes

kam im November zum Stillstand. Die Bauinvestitionen verzeichneten bis November einen beachtlichen jährlichen Anstieg. Der Verbrauch der privaten Haushalte blieb ähnlich wie im Vorquartal, während sich die finanzielle Lage der Haushalte im letzten Quartal leicht verschlechterte. Staatliche Maßnahmen trugen dazu bei, die Auswirkungen der Preiserhöhungen auf sozial schwache Bevölkerungsgruppen abzumildern. Der geringere Erdgas- und Stromverbrauch ist auf die Konjunkturabschwächung, die hohen Energiepreise und das relativ warme Wetter in den letzten beiden Monaten des Jahres im Vergleich zu 2021 zurückzuführen. Der Stimmungsindikator verbesserte sich im Dezember leicht, was auf Maßnahmen gegen die steigenden Preise und die Unsicherheiten bei der Energieversorgung zurückzuführen ist. Die Beschäftigung nahm zu, insbesondere im Baugewerbe, wo nach wie vor ein Arbeitskräftemangel herrscht, während die Zahl der Arbeitslosen im Vergleich zum Vorjahr um etwa ein Fünftel zurückging. Die Inflation stieg im Dezember leicht an (10,3 Prozent), was auf höhere Preissteigerungen bei bestimmten Dienstleistungen im Vergleich zum Vorjahr zurückzuführen war.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

In Slowenien ist eine der wichtigsten Säulen der Gewerkschaftsaktivitäten auf nationaler Ebene die Mitwirkung im Wirtschafts- und Sozialrat der Republik Slowenien (Ekonosko socialni svet republike Slovenija, ESS), dem höchsten Gremium, das die Sozialpartner vertritt und im Juni 1994 von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und der Regierung der Republik Slowenien eingesetzt wurde. Es ist das wichtigste Forum für den Dialog und die Politikgestaltung der Gewerkschaften auf nationaler Ebene und die Plattform, von der aus andere Gewerkschaftsaktivitäten (wie Streiks, Proteste usw.) ausgehen.

Ein Jahr nach dem Ende der Amtszeit der vorherigen Regierung unter Ministerpräsident Janša im Jahr 2021 erklärten die Gewerkschaftsverbände, dass sie beschlossen hätten, den Wirtschafts- und Sozialrat, das nationale Forum für Arbeitsbeziehungen, zu verlassen, weil die Regierung den sozialen Dialog faktisch abgeschafft und ihnen damit einen Sitz am Verhandlungstisch genommen habe. Sie warnten, dass das Vorgehen der Regierung zu Konflikten führe. Dies sei ein Schritt zur Verschärfung der gesellschaftlichen Spaltung.

Vor ihrem Austritt aus dem Wirtschafts- und Sozialrat nahmen die Gewerkschaften an Gesprächen mit der Regierung und den Arbeitgeberverbänden teil, in denen sie ein Mega-Konjunkturpaket und Arbeitszeitzuschüsse unterstützten. Sie brachten jedoch ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass die Entscheidung der Regierung, die COVID-19-Epidemie in Slowenien offiziell für beendet zu erklären, auf Kosten der Gesundheit der Menschen aus wirtschaftlichen Gründen getroffen worden sei. Sie kritisierten das Gesetz über die Langzeitpflege, weil dies zu einer Privatisierung führt und verließen letztlich die Sitzung des Wirtschafts- und Sozialrats zum Demografie-Fonds. Die Gewerkschaften protestierten gegen die Bestimmung des jüngsten Gesetzespakets zur Bekämpfung des Coronavirus, wonach Arbeitnehmer*innen ohne Begrün-

dung entlassen werden können, sobald sie die Bedingungen für eine Altersrente erfüllen. Gleichzeitig bereiteten die Gewerkschaften einen Generalstreik vor, um ein Einfrieren des Mindestlohns zu verhindern und, falls dies gelänge, eine Erhöhung des Mindestlohns zu erzwingen. Sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeber äußerten ihre Enttäuschung darüber, dass die Regierung den Wirtschafts- und Sozialrat bei der Ausarbeitung ihres Entbürokratisierungsgesetzes umgangen hatte. Die beiden Seiten sind sich über den Inhalt des Gesetzes uneinig, insbesondere über eine vorgeschlagene soziale Obergrenze. Außerdem lehnten die Gewerkschaften Änderungen des Gesetzes ab, die eine Rechtsgrundlage für Ride-Hailing-Plattformen wie Uber schaffen würden, da diese häufig die Rechte der Arbeitnehmer*innen verletzen.

Nach den Parlamentswahlen im April stellten die Gewerkschaften fest, dass die Wähler*innen die Richtung, in die die bisherige Regierung von Janez Janša Slowenien geführt hatte, ablehnten. Sie forderten die Wiederaufnahme des sozialen Dialogs und einen Sozialpakt unter der neuen Regierung, während die Lehrer*innengewerkschaft forderte, dass ihre Streikforderungen berücksichtigt werden. Die Gewerkschaften sahen in der neuen Regierungskoalition, die von der Freiheitsbewegung, den Sozialdemokraten und der Linken parapiert wurde, einen Schritt in die richtige Richtung und äußerten die Hoffnung, dass der soziale Dialog wiederhergestellt werden würde. Im Juli kamen die Sozialpartner zum ersten Mal seit 14 Monaten im Wirtschafts- und Sozialrat zusammen. Nach der Sitzung wurde berichtet, dass es keine größeren Meinungsverschiedenheiten gab, dass in den Hauptdiskussionspunkten eine gemeinsame Basis gefunden wurde und dass Zusagen zur Wiederaufnahme des sozialen Dialogs gemacht wurden.

Im vergangenen Jahr unterstützten die Sozialpartner die Anpassung des Mindestlohns, wobei der Bund Unabhängiger Gewerkschaften Sloweniens (ZSSS) die Ankündigung des Arbeitsministeriums begrüßte, den Mindestlohn frühzeitig zu indexieren, um den Anstieg der Mindestlebenshaltungskosten zu berücksichtigen, bevor er im Januar 2023 auch an die jährliche Inflation angepasst wird. Weder die Gewerkschaften noch die Arbeitgeber waren mit dem Vorschlag zur Stromsubventionierung ganz zufrieden, aber beide Seiten begrüßten die Dialogbereitschaft der Regierung. Im Januar 2023 wandten sich die Gewerkschaften in einem Schreiben an die Regierung und alle Entscheidungsträger*innen zur geplanten Reform des Gesundheitswesens und erklärten, dass sie das öffentliche Gesundheitssystem weiterhin stärken und konsolidieren sollten, da sie die Reformpläne »mit großer Aufmerksamkeit und Sorge« verfolgten. Im Februar erklärte der ZSSS, die Leitlinien der Gesundheitsreform seien eine der besten Gesundheitsreformen, die es bisher gegeben habe. Gleichzeitig laufen Verhandlungen über die Rentenreform, die Gehälter im öffentlichen Sektor und die Langzeitpflege ab Mai 2023.

Gleichzeitig kommt es zu weiteren kleineren gewerkschaftlichen Entwicklungen. So lehnte beispielsweise das Zustellunternehmen Wolt die Forderung einer kürzlich gegründeten Gewerkschaft von Essenzusteller*innen nach Tarifverhand-

lungen mit der Begründung ab, dass es dafür keine Rechtsgrundlage gebe. Dies führte zu einem zweistündigen Streik von mehr als hundert Kurier*innen, die zwischen 11 und 13 Uhr die Arbeit niederlegten. Auch die Gewerkschaft des Hochschulwesens nahm den Streik im Mai wieder auf, da die Gespräche über ihre Forderungen seit Mitte März keine Fortschritte gemacht hatten. Die Gewerkschaft beschuldigte die Regierung, Forderungen wegen »ungerechter Bezahlung« zu ignorieren, und erklärte, der Streik werde am 30. Mai beginnen und bis Mitte Juni andauern.

GEWERKSCHAFTEN IN SLOWENIEN – DATEN UND FAKTEN

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 Slowenien 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 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 1990er 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 Wirtschafts- und Sozialrates beteiligt wurden.

Zu Beginn der 1990er Jahre gab es eine starke politische Polarisierung innerhalb der Gewerkschaftsszene, als die heftigsten ideologischen und politischen Konflikte zwischen den Gewerkschaftsdachverbänden ZSSS (Zveza svobodnih sindikatov Slovenije, Bund Unabhängiger Gewerkschaften Sloweniens) und KNSS (Konfederacija novih sindikatov Slovenije, Konföderation neuer Gewerkschaften Sloweniens, heute NEODVISNOST) ausbrachen. Die KNSS war eng mit der neuen, antikommunistischen Partei SDSS (Socialdemokratska stranka Slovenije, Sozialdemokratische Partei Sloweniens) verbunden, die heute die nationalkonservative Slowenische De-

mokratische Partei, Slovenska demokratska stranka, SDS ist. Die alte, reformierte ZSSS war dagegen mit der Vereinigten Liste der Sozialdemokraten (Združena lista socialnih demokratov, ZLSD), der Nachfolgepartei des slowenischen Ablegers des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens, verbunden, der heutigen SD (Socialni demokrati, Sozialdemokraten).

Im Zeitraum 1992–2004, als linksgerichtete Koalitionsregierungen an der Macht waren und die Gewerkschaften sich auf Tarifverhandlungen und die Gestaltung der sozialen Marktwirtschaft in Slowenien konzentrierten, verschwanden diese Spannungen – sowohl ideologisch als auch organisatorisch – weitgehend. Die realen, inhaltlichen und interessenbedingten Unterschiede zwischen den verschiedenen Segmenten der Arbeiter*innenschaft gewannen an Bedeutung. Infolgedessen trat die zuvor verborgene Fragmentierung der Interessen zutage. Darüber hinaus führte eine allmähliche Veränderung der Beschäftigungsstruktur mit einem wachsenden Anteil von Arbeitnehmer*innen im öffentlichen Sektor zu neuen Spaltungen und einer Zersplitterung der Interessen sowohl innerhalb des privatwirtschaftlichen als auch des öffentlichen Sektors. Eine wichtige kontextuelle Veränderung für Arbeitnehmer*innen und Gewerkschaften war der Wahlsieg rechts- (und zentrums-) orientierter Parteien im Jahr 2004, dem Jahr, in dem Slowenien Vollmitglied der EU wurde. Die neue Regierung leitete zu Beginn ihrer Amtszeit 2004–2008 radikale neoliberale Reformen ein. 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. Dadurch wurden einige der beabsichtigten Änderungen verhindert (die Einheitssteuer wurde nicht eingeführt), und die öffentliche Unterstützung für die Regierung nahm nach dem Konflikt ab. Heute ist die Mobilisierungsfähigkeit der slowenischen Gewerkschaften geringer als in den 1990er Jahren, aber die Gewerkschaften sind nach wie vor wichtige Akteure im Bereich der industriellen und wirtschaftlichen Beziehungen in Slowenien.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Zwar hat das Land mit seinen zwei Millionen Einwohner*innen eine überschaubare Bevölkerung, dennoch sind die Gewerkschaften in insgesamt sieben 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 (Konfederacija 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 (WSR).

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 ZSSS hat Vertreter*innen in allen Einrichtungen der Sozialversicherung und drei Vertreter*innen im WSR. Der Vorteil des ZSSS und seiner Mitglieder gegenüber anderen Gewerkschaftsorganisationen liegt in seinem Netzwerk regionaler Gewerkschaftsorganisationen, das es ihm ermöglicht, seinen Mitgliedern in ganz Slowenien, in der Nähe ihres Wohn- und Arbeitsortes, in den Zentralen ihrer regionalen Organisationen und in einer Reihe lokaler Gewerkschaftsbüros rechtliche, berufliche und sonstige Unterstützung zu bieten. Seit 1999 ist der ZSSS das einzige Vollmitglied des Europäischen Gewerkschaftsbundes in Slowenien.

Der zweitstärkste Gewerkschaftsverband in Slowenien ist die Konföderation der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors in Slowenien (KSJS), eine unabhängige Interessengruppe, die durch den freiwilligen Zusammenschluss der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors gebildet wurde, um bei der Aushandlung des Tarifvertrags für den öffentlichen Sektor koordiniert vorzugehen, das Gesetz über das Gehaltssystem des öffentlichen Sektors zu koordinieren und die Interessen ihrer Mitglieder im Wirtschafts- und Sozialrat sowie in Organisationen und Vertretungsgremien auf nationaler Ebene zu fördern. Die KSJS wurde 2006 von der Gewerkschaft für Bildung, Wissenschaft und Kultur in Slowenien, der Gewerkschaft des Gesundheits- und Sozialwesens in Slowenien, der Gewerkschaft der Beschäftigten im Gesundheitswesen in Slowenien, der Polizeigewerkschaft Sloweniens und der Gewerkschaft der unabhängigen Beschäftigten der Universität Ljubljana gegründet. Im Jahr 2007 traten die Gewerkschaft der Justizangestellten und die Gewerkschaft der Beamt*innen in Slowenien der KSJS bei, und seit dem 11. Februar 2021 ist auch die Gewerkschaft der Journalist*innen in Slowenien Mitglied der KSJS. Die Hauptaufgabe des KSJS besteht in der Formulierung und Förderung gemeinsamer Positionen der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors zu den Themen Lohn- und Arbeitsbedingungen, Arbeitsrecht, Arbeitsmarkt und Beschäftigungsvorschriften, Renten- und Behindertenschutz, Gesundheitsversorgung und Krankenversicherung,

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	130 000	EGB
Konfederacija sindikatov javnega sektorja Slovenije, KSJS (Konföderation der Gewerkschaften des Öffentlichen Sektors in Slowenien)	Vorsitz: Branimir Štrukelj Stv.: Irena Ilešič Čujovič	72 000	–
Konfederacija sindikatov Slovenije, KSS PERGAM (Konföderation der Gewerkschaften Sloweniens PERGAM)	Vorsitz: Jakob Počivavšek	20 000	PSI, EPSU, UNI Global, UNI Europa, 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 Stv.: Vili Novak, Žan Zeba, Aleš Hoge	27 000	IndustriAll, industriAll Europe
Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije, SVIZ (Gewerkschaft Bildung, Wissenschaft und Kultur)	KSJS	Vorsitz: Jelka Velički	37 800	EI, ETUCE
Sindikat delavcev trgovine Slovenije, SDTS (Gewerkschaft der Handelsarbeiter*innen in Slowenien)	ZSSS	Vorsitz: Vesna Stojanovič	10 000	–

Bildungssystem, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie Schutz der Gewerkschaftsrechte und -freiheiten.

Der Gewerkschaftsbund Sloweniens PERGAM, abgekürzt KSS PERGAM, wurde am 15. Juni 1991 von fünf Einzelgewerkschaften gegründet. Heute hat er 28 Mitgliedsgewerkschaften. KSS PERGAM hat Vertreter*innen im WSR und in den tripartiten Organen der Sozialversicherung. Er ist aktives Mitglied der internationalen bzw. europäischen Branchenverbände PSI/EPSU, UNI global/Europa und industriALL Europe.

Zahlreiche kleinere Gewerkschaften sind entweder in kleineren Verbänden organisiert oder gar nicht affiliert – in den letzten Jahren ist laut Register die Gesamtzahl der Gewerkschaften und Gewerkschaftsverbände auf insgesamt 2 633 angewachsen, nur 50 davon sind als »repräsentativ« eingestuft. 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.

Die zwei größten Branchengewerkschaften sind die Gewerkschaft der Metall- und Elektroindustriearbeiter*innen (Sindikat kovinske in elektro in industrije – SKEI) und die Ge-

werkschaft 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.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Die Funktionsweise der Gewerkschaften in Slowenien ist im Wesentlichen durch die slowenische Verfassung geregelt und stützt sich auf internationale Dokumente, in denen die Gewerkschaftsfreiheit definiert ist. Die Gewerkschaften vertreten ihre Mitglieder bei der Wahrnehmung und dem Schutz ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen im sozialen Dialog mit den Arbeitgebern, den Arbeitgeberorganisationen und der Regierung. Artikel 76 der slowenischen Verfassung im Kapitel über die wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen garantiert die Freiheit, Gewerkschaften zu gründen, zu betreiben und ihnen beizutreten.

Die Gewerkschaftsfreiheit in Bezug auf die Gründung und Tätigkeit von Gewerkschaften ist auch auf gesetzlicher Ebene gewährleistet. Das Gesetz, das den Gewerkschaftssektor

weiter regelt, ist das Gesetz über die Repräsentativität der Gewerkschaften, in dem lediglich die grundlegenden Voraussetzungen für den Erwerb der Rechtspersönlichkeit, die die Gewerkschaften benötigen, um finanzielle Transaktionen im Rechtsverkehr durchzuführen sowie die Art und Weise und die Bedingungen für den Erwerb der Repräsentativität der Gewerkschaften festgelegt sind. Andere, spezifischere Regeln für die Arbeitsweise werden von den Gewerkschaften selbst in ihren Satzungen oder Regelwerken festgelegt. Daher berührt das Gesetz nicht das Recht einer jeden Person, eine Gewerkschaft zu gründen, die Satzung oder Regelwerke der Gewerkschaft gemeinsam zu verabschieden und die Gewerkschaftsvertreter*innen zu wählen.

Eine Gewerkschaft wird mit dem Tag, an dem die zuständige Verwaltungsbehörde beschließt, ihre Satzung oder andere grundlegende Dokumente zu verwahren, zur juristischen Person. Gewerkschaftssatzungen für das Land, für mehrere Gemeinden zusammen, für eine Tätigkeit und für eine Berufsgruppe werden vom Arbeitsministerium verwahrt. Die Satzungen von Gewerkschaften, die auf einer niedrigeren Ebene organisiert sind (z.B. in einer Gemeinde oder bei einem Arbeitgeber), werden von der zuständigen Verwaltungsstelle verwahrt. Die im Gesetz festgelegten Voraussetzungen für den Beschluss sind: die Vorlage des Dokuments, dessen Aufbewahrung beantragt wird, der Nachweis, dass die Gewerkschaft tatsächlich gegründet wurde, und der Nachweis, dass der Antrag von einer von der Gewerkschaft bevollmächtigten Person gestellt wurde.

Keine dieser Voraussetzungen beeinträchtigt das Recht einer Person, eine Gewerkschaft zu gründen, sich mit anderen zusammenzuschließen, um ihre Satzung zu verabschieden und Gewerkschaftsvertreter*innen zu wählen, noch verhindert sie die Gründung einer Gewerkschaft. Gemäß der Verordnung über das Register der Gewerkschaftssatzungen ist die Gewerkschaft jedoch auch verpflichtet, der zuständigen Verwaltungsbehörde jede Änderung der in das Register eingetragenen Daten und Sachverhalte mitzuteilen, auf denen die Eintragung in das Register basiert.

Das Gesetz über die Repräsentativität der Gewerkschaften sieht vor, dass repräsentative Gewerkschaften das Recht haben, allgemein gültige Tarifverträge abzuschließen, in Gremien mitzuwirken, die über Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer*innen entscheiden, und Kandidat*innen der Arbeitnehmer*innen für die Beteiligung an der Unternehmensführung nach Maßgabe spezifischer Vorschriften zu nominieren. Darüber hinaus werden bestimmte Rechte der repräsentativen Gewerkschaften (insbesondere in Verfahren zur kollektiven Regelung der Arbeitnehmer*innenrechte) durch spezielle Gesetze geregelt, darunter das Gesetz über Arbeitsbeziehungen, das Gesetz über den öffentlichen Dienst und das Gesetz über das Gehaltssystem im öffentlichen Dienst. Selbstverständlich ist der Arbeitgeber verpflichtet, einer Gewerkschaft die Teilnahme an einem Verfahren gegen eine*n Arbeitnehmer*in zu gestatten, wenn dieser/r Mitglied einer Gewerkschaft ist, dies beantragt, und zwar unabhängig davon, ob die Gewerkschaft, der der/die Arbeitnehmer*in angehört, repräsentativ ist oder nicht.

Das wichtigste Element des slowenischen Arbeitsrechtssystems ist das Gesetz über Arbeitsbeziehungen (ERA), das die individuellen Arbeitsverhältnisse regelt, d. h. die Beziehungen zwischen Arbeitnehmer*innen und Arbeitgebern, die durch den Abschluss eines Arbeitsvertrags entstehen. Das Gesetz legt das Mindestmaß an Rechten fest, die den Arbeitnehmer*innen garantiert werden, während eine weitergehende Regelung den Tarifverträgen (TV) auf unterschiedlichen Ebenen (Branche, Unternehmens-TV) und allgemeinen Akten der Arbeitgeber überlassen wird. Die Besonderheiten des Dienstverhältnisses sowie die Rechte und Pflichten der Beamt*innen werden durch das Beamt*innengesetz geregelt.

Slowenien hat 84 ILO-Übereinkommen und 2 Protokolle (2023) ratifiziert, von denen 66 in Kraft sind; 10 Übereinkommen und 1 Protokoll wurden gekündigt; 7 Instrumente wurden außer Kraft gesetzt; keines wurde in den letzten 12 Monaten ratifiziert. Zehn von zehn grundlegenden Übereinkommen und vier der vier vorrangigen Übereinkommen im Bereich der Steuerung sind ratifiziert worden.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Neben den Gewerkschaften vertreten in klassischer Arbeitsteilung Betriebsräte 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 Wirtschafts- und Sozialrat (Ekonomsko socialni svet republike Slovenija, ESS), behandelt und entschieden. Er 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 ESS diskutiert und beschlossen wurde. Die Themenliste, mit der sich der ESS beschäftigen soll, ist lang und reicht von Tarif- und Lohnpolitik über Soziales hin zu Wirtschafts- und Steuerpolitik. Praktisch kann sich der ESS 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 übergingen, und es wurden bislang fünf sogenannte Sozialverträge verabschiedet, die den Fahrplan für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen skizzieren, auf den sich die Sozialpartner verständigen konnten.

Was die Tarifverhandlungen betrifft, so sind diese in erster Linie Sache der verschiedenen Branchengewerkschaften und der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors und hängen

stark von ihrer Mitgliedszahl ab, wobei einige Gewerkschaften in einigen Branchen und auf Unternehmensebene sehr erfolgreich sind, während gleichzeitig einige Wirtschaftszweige nicht durch Tarifverträge abgedeckt sind. Im April 2023 waren in Slowenien 48 verschiedene Tarifverträge in Kraft.

Die slowenischen Gewerkschaften haben nach den Veränderungen in den frühen 1990er Jahren und der über ein Jahrzehnt andauernden Phase der Stabilisierung auf einem relativ hohen Niveau des Organisationsgrads und nach 2000 im Einklang mit den allmählichen, irreversiblen und langfristigen Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur einen drastischen Rückgang verzeichnet. Die Intensität dieses Wandels begann mit dem Beitritt Sloweniens zur EU. Innerhalb weniger Jahre sank der gewerkschaftliche Organisationsgrad von 40 Prozent auf weniger als 30 Prozent im Jahr 2012 und liegt heute bei etwa 15–20 Prozent. Der Anteil der gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten im Privatsektor ging relativ schnell zurück, während der gewerkschaftliche Organisationsgrad im öffentlichen Sektor stabil blieb.

Neben dem Rückgang der Mitgliederzahlen in den Standardbeschäftigungsverhältnissen sind die Gewerkschaften mit neuen Arbeitsformen wie Leiharbeit und Plattformarbeit konfrontiert, die einen anderen, engagierteren Ansatz für Arbeitnehmer*innen erfordern, die nicht an einen Ort gebunden sind, wie es in großen Unternehmen und Konzernen der Fall ist. Die Gewerkschaften sehen sich mit den Bedürfnissen von Wanderarbeitnehmer*innen konfrontiert, die aufgrund ihrer mangelnden Vertrautheit mit dem Umfeld noch stärker gefährdet sind.

Im April 2021 (letzte verfügbare Daten) gab es in Slowenien 58 000 prekär Beschäftigte, das entspricht etwa 6 Prozent der Gesamtbeschäftigten, von denen etwa die Hälfte Student*innen waren. Prekäre und informelle Beschäftigte werden bisher nicht von Gewerkschaften und Tarifverträgen erfasst. Bei den Kurierdiensten, die sich erst vor kurzem organisiert haben und die Aufnahme von Tarifverhandlungen fordern, hat die Gewerkschaftsbewegung jedoch bereits begonnen. Gleichzeitig entstehen in Slowenien neue Formen von Vereinigungen und Bewegungen, die für die Rechte der Arbeitnehmer*innen eintreten. Eine davon ist das Beratungszentrum für Arbeitnehmer*innen, das sich auf die Unterstützung von Wanderarbeitnehmer*innen spezialisiert hat. Das andere ist CEDRA, ein unabhängiges Forschungszentrum, das sich für Forschung, Bildung und aktive Beteiligung an der Entwicklung und Förderung der Gewerkschafts- und Arbeiter*innenbewegung einsetzt. Beide unterhalten Verbindungen zur Gewerkschaftsbewegung.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Wie bereits erwähnt, haben sich die politische Macht und der Einfluss der Gewerkschaften in der slowenischen Wirtschaft im Laufe der Jahre verändert, aber sie sind nach wie vor eine wichtige Säule des sozialen Dialogs und zweifellos eine wichtige Quelle der Legitimität für die Regierungen. Ihre Rolle und

ihr Einfluss beschränken sich heute jedoch viel stärker auf die Aushandlung von Zugeständnissen als dies in der Vergangenheit der Fall war. Die breite Öffentlichkeit betrachtet die Gewerkschaften als im Interesse der Arbeitnehmer*innen handelnd. Die Bewertung der Funktion der Gewerkschaften ist eng mit dem Vertrauen in die Gewerkschaften selbst verbunden. Es zeigt sich, dass das Vertrauen in die Gewerkschaften bei Gewerkschaftsmitgliedern höher ist als bei Nichtmitgliedern. In Slowenien hängt die Wahrnehmung der Arbeit nicht von der Gewerkschaftszugehörigkeit ab, und das Konzept der »Gewerkschaftsrechte für Arbeitnehmer*innen« wird stets als positiv angesehen.

Die Gewerkschaften stehen heute vor vielen Herausforderungen. Es mangelt ihnen an Ressourcen, was mit der Zahl der Gewerkschaften zusammenhängt, die sich derzeit ausschließlich aus Mitgliedsbeiträgen finanzieren. In diesem Bereich sind Änderungen erforderlich, denn viele Menschen sehen keinen Sinn darin, einer Gewerkschaft beizutreten, da alles, was sie beschließen, automatisch auch ihnen zusteht. Einige von ihnen sehen jedoch in den Arbeitnehmer*innen, die die Solidarität nicht nur am Arbeitsplatz, sondern in der Gesellschaft insgesamt stärken werden, einen Weg in die Zukunft. So werden die Arbeitnehmer*innen über Ungleichheiten in vielen Bereichen nachdenken und sich für einen sozialen Wandel einsetzen müssen, der nicht nur die Standards der Arbeitnehmer*innen verbessert, sondern auch zum Nutzen und zu den Bedürfnissen der Menschen und der Umwelt im Allgemeinen beiträgt, und zwar in allen Lebensbereichen.

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

Dr. Jernej Štromajer, Politologe, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität von Ljubljana

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.