

ESTLAND

Gewerkschaftsmonitor

April 2025

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die politische Entwicklung in Estland wurde seit 2022 von drei wichtigen Faktoren bestimmt. Erstens hatte die russische Aggression gegen die Ukraine beachtliche Auswirkungen auf die Volkswirtschaften der Europäischen Union, darunter auch Estland. So führte der Krieg zu einer Erhöhung der Energiepreise und einem raschen Anstieg der Verbraucherpreise im Allgemeinen. Außerdem führte das Russland-Embargo auf verschiedene Rohstoffe zu einem Rückgang der Produktion. Im Jahr 2023 hat die liberale estnische Reformpartei (RE) unter Kaja Kallas die Wahlen zum Riigikogu (Parlament) gewonnen, und gemeinsam mit Estland 200 (E200), der Sozialdemokratischen Partei (SDE) und sechs fraktionslosen Abgeordneten eine Koalitionsregierung gebildet. Am 10. März 2025 wurde die SDE jedoch wegen inhaltlicher Differenzen aus der Regierung ausgeschlossen und die Regierung von RE und E200 allein fortgeführt. Die vier Ressorts der SDE – Inneres, Landwirtschaft, Infrastruktur und Gesundheit – wurden auf die beiden Parteien aufgeteilt.

Die vorherige Regierungskoalition zwischen RE, SDE und der konservativen Partei Isamaa hatte im Juli 2022 im Koalitionsvertrag das Ziel eines sozialen Dialogs zu arbeits- und sozialpolitischen Fragen unter Beteiligung von Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern festgehalten. Jedoch fanden nur zwei Dreiparteientreffen statt, welche die Unterstützung ukrainischer Flüchtlinge auf dem estnischen Arbeitsmarkt sowie den grünen Wandel in der EU, Fragen des Sozialschutzes und Möglichkeiten zur Verbesserung der Gesundheit der Erwerbstätigen thematisierten (2022).

Auch die neue Regierung unter Kallas hielt im Koalitionsvertrag vom 10.04.2023 fest: »Im öffentlichen Sektor werden wir bis 2027 einen Mindestlohn in Höhe von 60 Prozent des Medianlohns einführen. Wir setzen uns das Ziel, im Mai 2023 eine trilaterale Vereinbarung mit den Gewerkschaften und Arbeit-

geber_innen zu schließen, damit der Mindestlohn bis 2027 60 Prozent des Medianlohns erreicht und schneller wächst als der Durchschnittslohn.« Und tatsächlich wurde im Herbst 2023 eine Einigung der drei Akteure erreicht, welche die Wachstumsrate des Mindestlohns bis zum Jahr 2027 festlegt, in welchem er 50 Prozent des estnischen Durchschnittslohns erreichen soll. Im Jahr 2025 sind der Mindestlohn auf 886 € und der Mindeststundenlohn auf 5,33 € gestiegen, was eine Steigerung um 22,21 Prozent seit 2023 bedeutet. Nachdem im März 2025 nun die SDE aus der Koalition ausgeschieden ist, bleibt offen, inwiefern diese Vereinbarung aus 2023 weiterhin als Ziel der verbleibenden konservativen Regierungsparteien bestehen bleibt.

Außerdem unterzeichneten das Sozialministerium, die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände am 2. Mai 2022 eine dreiseitige Vereinbarung über die Reform der Altersrenten zu günstigen Bedingungen. In dem Dokument wurden wichtige langfristige Schritte (2031–2036, mit Ausnahme der Ölschieferindustrie bis 2050) zur Reform der Altersrenten beschlossen, um die Nachhaltigkeit des Systems zu verbessern und ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt zu verhindern. Eine entsprechende Gesetzesänderung wurde am 8. Februar 2023 verabschiedet. Die Ministerin für Sozialschutz, Signe Riisalo (Reformpartei), unterzeichnete im Oktober 2024 den Entwurf der Regierungsverordnung zur Veränderung des Rentenalters. Das Renteneintrittsalter muss zwei Jahre im Voraus bekannt gegeben werden. Ab 2027 wird das Renteneintrittsalter auf dem Kalenderjahr basieren, nicht auf dem Geburtsjahr. Das bedeutet, dass für jedes Kalenderjahr ein neues Renteneintrittsalter festgelegt wird. Das Renteneintrittsalter für 2027 wurde auf 65 Jahre und einen Monat festgelegt.

Am 17. Oktober 2022 unterzeichneten die Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeber eine weitere dreiseitige Vereinbarung mit dem Sozialministerium über die Flexibilisierung der Arbeitszeitregelung für bestimmte Tätigkeiten und Berufsgruppen. Die vereinbarten Änderungen der Arbeitszeitverordnung traten im November 2022 in Kraft.

Das Parlament verabschiedete mehrere Änderungen des Arbeitsvertragsgesetzes. Die Haftung des Hauptunternehmers für die Verpflichtung des Subunternehmers, den Arbeitnehmer_innen Lohn zu zahlen, wurde im Oktober 2022 in Kraft gesetzt. Nach den im Dezember 2022 verabschiedeten Änderungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes wird die Anspruchsdauer für den Bezug von Arbeitslosenversicherungsleistungen an die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen gekoppelt. So kann der Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung für einen um 60 bzw. 120 Tage verlängerten Zeitraum gewährt werden, entsprechend einer Formel, die den Anstieg der Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Bezugszeitraum berücksichtigt. Diese Änderung tritt am 1. Juli 2023 in Kraft.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Die estnische Wirtschaft verzeichnete vor allem in den Jahren vor 2023 ein starkes Wirtschaftswachstum. Trotz des rasanten Anstiegs der Lebenshaltungskosten ist die Nachfrage im Jahr 2022 stark geblieben. Das gesunkene Verbrauchervertrauen macht sich seit Januar 2023 in einem sinkenden Konsum bemerkbar.

Auch die hohe Inflation um 19,4 Prozent im Jahr 2022 beeinträchtigte das Wirtschaftswachstum erheblich. Nachdem es 2023 zu einem Rückgang von 3 Prozent gekommen war, erholte sich die Wirtschaft 2024 bisher nur wenig und verzeichnete einen Rückgang von 0,88 Prozent. Für 2025 gibt es eine Prognose von 1,1 Prozent Wachstum, für 2026 eine Prognose von 2,6 Prozent, was auf eine langsame Erholung der Wirtschaft hindeutet. Damit einhergehend stagnierte zuletzt auch die Inflation bei 3,6 Prozent und wird 2026 voraussichtlich auf 2,4 Prozent sinken. Die Energiepreise sind jedoch konstant hoch.

Der jüngsten Wirtschaftsprognose der estnischen Zentralbank Eesti Pank zufolge erreichte der monatliche Durchschnittsbruttolohn 2023 1 828 € und 2024 1 981 €. Nach einer vorübergehenden Zunahme der Arbeitslosenquote 2024 auf ein Zehnjahreshoch von 7,5 Prozent erwartet man nach einem weiteren Anstieg im Jahr 2025 auf 7,7 Prozent ein Abfallen der Quote auf 7,2 Prozent im Jahr 2026.

Der Jahresindex für die Rentensteigerung betrug am 1. April 2025 5,7 Prozent, wodurch die durchschnittliche Rente auf 817 € steigt. Die steuerfreie Einkommensgrenze für Rentempfänger wird im Jahr 2025 auf 776 € pro Monat festgelegt, unabhängig von ihrem Gesamteinkommen. Für Personen vor dem Rentenalter liegt der monatliche Betrag des nicht steuerpflichtigen Einkommens bei 654 €.

In den Staatshaushalten von 2023 und 2024 wurden die Mittel für die Gehälter von Lehrer_innen, Polizist_innen und Rettungskräften erhöht. Das Mindestgehalt für Lehrer_innen stieg 2024 auf 1 820 €/Monat (um 37 % seit 2022), für Polizist_innen 2023 auf 1 849 €/Monat (um 17 % seit 2022) und für Rettungskräfte 2023 auf 1 620 €/Monat (um 36 % seit 2022).

GEWERKSCHAFTLICHER KONTEXT

Aufgrund der steigenden Energiepreise und Lebenshaltungskosten schlug der Estnische Gewerkschaftsverband (EAKL) vor, den nationalen Mindestlohn ab dem 1. Juli 2022 auf 700 €/Monat anzuheben und den Betrag des nicht steuerpflichtigen Einkommens auf das gleiche Niveau festzusetzen. Sowohl die Arbeitgeber als auch die Regierung unterstützten diese Idee der außerordentlichen Änderungen nicht, sodass der EAKL und der Estnische Arbeitgeberverband am 29. September 2022 einen erweiterten Tarifvertrag unterzeichneten, der den nationalen Mindestlohn ab Januar 2023 auf 725 €/Monat (4,30 €/Stunde) festlegt – eine Erhöhung um 71 € (10,9 %). Die Regierung erließ am 9. Dezember 2022 ein entsprechendes Dekret. Für das Jahr 2025 beträgt der Mindestlohn 886 €/Monat und der Mindeststundenlohn 5,33 €.

Im Jahr 2022 fanden keine großen gewerkschaftlichen Protestaktionen statt, während die Zahl der Anrufungen des öffentlichen Schlichters im Zusammenhang mit Arbeitskonflikten in der zweiten Jahreshälfte 2022 wenig überraschend stark anstieg. Der Arbeitskonflikt mit den größten Auswirkungen fand erneut im Gesundheitssektor statt. Die Branchengewerkschaften haben Anfang August 2022 die Verhandlungen mit den Arbeitgeberverbänden über die tariflichen Arbeitsbedingungen für 2023 bis 2024 aufgenommen. Da im November keine Einigung erzielt wurde, riefen die Gewerkschaften den öffentlichen Schlichter an. Das Schlichtungsverfahren verlief erfolgreich, sodass am 20. Januar 2023 ein neuer Tarifvertrag mit einer Laufzeit von zwei Jahren unterzeichnet wurde. Ein weiterer Tarifkonflikt fand im Seeverkehrssektor statt, wo die Lohnverhandlungen zwischen der Estnischen Unabhängigen Gewerkschaft der Seeleute und der Tallink-Gruppe Ende 2022 ins Stocken gerieten. Die Gewerkschaft leitete das Schlichtungsverfahren im Dezember 2022 ein und trat Mitte Januar 2023 in einen einstündigen Warnstreik. Das Schlichtungsangebot wurde den Parteien am 26. Januar unterbreitet, woraufhin am 6. Februar 2023 ein Vierjahresvertrag (2023–2027) abgeschlossen wurde. Im Januar 2024 fanden Proteste über mehrere Tage statt, bei denen Lehrer_innen gemeinsam mit Gewerkschaften für höhere Löhne auf die Straße gingen. Die Länge und die Anzahl der Teilnehmenden waren einzigartig. Der Estnische Gewerkschaftsbund und der Estnische Arbeitgeberverband starteten im September 2024 mit den Verhandlungen für den Mindestlohn 2025. Sie fordern 12 Prozent Steigerung.

GEWERKSCHAFTEN IN ESTLAND – FAKTEN UND ZAHLEN

HISTORISCHER ÜBERBLICK

Auf einem Kongress im Dezember 1989 spalteten sich die estnischen Gewerkschaften vom Dachverband der Gewerkschaften der Sowjetunion ab. Der neue unabhängige Estnische Gewerkschaftsverband EAKL wurde im April 1990 gegründet.

Die Entwicklung der Gewerkschaften in Estland wurde von den politischen und wirtschaftlichen Prozessen im Lande beeinflusst. Nach der Wiederherstellung der Unabhängigkeit

1991 wandte sich Estland der Marktwirtschaft zu. Die Mitte der 1990er-Jahre durchgeführte *Privatisierung* von Unternehmen, die sich zuvor in Staatsbesitz befanden, sollte angesichts des neuen Wirtschaftsparadigmas und der deutlichen Neuausrichtung der estnischen Unternehmen auf westliche Volkswirtschaften mit stark wettbewerbsorientierten Märkten *ausländische Investoren anlocken, was sie auch schaffte*.

Das erste Jahrzehnt (1990er-Jahre) der Unabhängigkeit der estnischen Gewerkschaften könnte man als ein Erwachen bezeichnen, während sich die Realität – vor allem die wirtschaftliche – drastisch veränderte. Die Gewerkschaften mussten zum ersten Mal seit über 50 Jahren Mitglieder werben. Dennoch überwog der Wunsch, alle Arbeitsrechte und -garantien in der Gesetzgebung zu erhalten. Die Tarifverhandlungen waren eher formaler Natur und konzentrierten sich hauptsächlich auf einige zusätzliche »Prämien« (meist in Form von Sachleistungen) anstatt auf die Festlegung von Löhnen.

Um 2002/2003 kam es zu politischen Veränderungen: Dominanz der neoliberalen Wirtschaftsdeologie, Förderung der Flexicurity in den Arbeitsbeziehungen und auf dem Arbeitsmarkt, politischer Wille, die Bedeutung und die Rolle des sozialen Dialogs herunterzuspielen. Einige Jahre später weigerte sich die Regierung, regelmäßig an strukturierten dreiseitigen Verhandlungen teilzunehmen, und setzte stattdessen auf spontane Treffen. Diese glichen eher Konsultationen als Verhandlungen und manchmal wurden die Sozialpartner lediglich über bereits getroffene Entscheidungen informiert.

Bedauerlicherweise waren nicht alle Gewerkschaften, insbesondere auf betrieblicher Ebene (und teilweise auch auf Branchenebene), in der Lage und bereit, sich schnell an die neue Realität anzupassen. Das Ergebnis war ein starker und rasanter Rückgang der Mitgliederzahlen sowie der Repräsentativität der Gewerkschaften, der bis heute anhält. Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) war Estland 2017 das Land mit der niedrigsten Gewerkschaftsdichte (4,5 % der Beschäftigten) in Europa. Der Mitgliederschwund scheint sich fortzusetzen, denn die vom EAKL gemeldete Zahl der beitragszahlenden Gewerkschaftsmitglieder lag Anfang 2025 bei ca. 12 000 – ein Rückgang um ca. 6,2 Prozent (890 Mitglieder weniger) im Vergleich zu den Mitgliederzahlen des Vorjahres. Gleichzeitig scheint es, als sei es der Estnischen Gewerkschaft des Bildungspersonals (EHL), welche keinem der beiden Gewerkschaftsverbände angehört, gelungen, die Mitgliederzahlen zu erhöhen.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Der EAKL ist nach wie vor der einzige Gewerkschaftsdachverband in Estland, der die international anerkannten wesentlichen Kriterien für einen nationalen Dachverband erfüllt. Er hat Mitglieder und vertritt deren Interessen in den wichtigsten Branchen (verarbeitendes Gewerbe, öffentlicher Dienst, Verkehr, private Dienstleistungen), beschäftigt Fachkräfte (wenn auch mit abnehmender Tendenz), wird von den Behörden und Arbeitgebern auf nationaler Ebene anerkannt und ist den wichtigsten internationalen Gewerkschaftsorganisationen angeschlossen.

Der Estnische Arbeitnehmerverband (TALO) wurde im September 1992 als zweiter gewerkschaftlicher Dachverband gegründet, als sich einige Branchengewerkschaften der Angestellten vom EAKL abspalteten. Seitdem hat der TALO die große Mehrheit seiner Mitglieder verloren, und seit mehr als einem Jahrzehnt wurden keine Daten über die tatsächliche Mitgliederzahl des TALO mehr veröffentlicht. Die geschätzte Mitgliederzahl des TALO beträgt etwa 2 000 (Stand: Januar 2023). Wie bereits in früheren Berichten erwähnt, hat der TALO mehrere Fusionsvorschläge, die der EAKL in den vergangenen Jahren gemacht hatte, nicht angenommen.

Im Sommer 2022 gab es einen Wechsel an der Spitze des EAKL, als der frühere Präsident Peep Peterson im Juli zum Minister für Gesundheit und Arbeit ernannt und Jaan-Hendrik Toomel, der zuvor die Position des Kommunikationsmanagers des EAKL innehatte, Anfang August 2022 zum neuen Präsidenten gewählt wurde. Im Oktober 2023 wurde Kaia Vask, die über 20 Jahre Erfahrung in der Gewerkschaftsarbeit verfügt und zum Zeitpunkt ihrer Wahl Generalsekretärin der Unabhängigen Gewerkschaft der Seeleute (EMSA) war, zur neuen Präsidentin des EAKL gewählt.

In den letzten Jahren waren keine positiven Veränderungen in den Gewerkschaftsstrukturen zu verzeichnen. Obwohl die Gesamtzahl der dem EAKL angeschlossenen Organisationen Anfang 2023 unverändert blieb, setzte sich der Rückgang der Gesamtmitgliederzahlen fort. Nur drei der Branchengewerkschaften, die dem EAKL angeschlossen sind, meldeten im vergangenen Jahr einen Mitgliederzuwachs: die Gewerkschaft der Bergarbeiter und Energietechniker und die Gewerkschaft der Industrie- und Metallarbeiter sowie die Gewerkschaft der Angestellten der staatlichen und kommunalen Behörden. Es gibt nur noch eine Gewerkschaft mit mehr als 2 000 Mitglieder.

Tabelle 1

Die wichtigsten Gewerkschaftsverbände in Estland

| Gewerkschaftsverband | Vorsitz/stv. Vorsitz | Mitglieder | Internationale Mitgliedschaften |
|--|----------------------|--------------------------|---------------------------------|
| Eesti Ametiühingute Keskkliit EAKL (Zentralverband der Estnischen Gewerkschaften; EAKL) | Vorsitz: Kaia Vask | Ca. 12 000 (Januar 2025) | IGB, EGB, BASTUN |
| Teenistujate Ametiiliit Keskorganisatsioon TALO (Zentralverband der Gewerkschaften der Bediensteten) | Vorsitz: Ago Tuuling | 2 000 (geschätzt) | EGB, BASTUN |

Tabelle 2

Die größten Branchenverbände und Einzelgewerkschaften in Estland

| Gewerkschaftsverband/Gewerkschaft | Verband | Vorsitz/stv. Vorsitz | Mitglieder | Internationale Mitgliedschaften |
|---|---------|--|-------------------|--|
| Eesti Haridustöötajate Liit EHL (Gewerkschaft des Bildungspersonals EHL) | | Vorsitz: Reemo Voltri Stellvertretung: Karin Klemme | Ca. 6 000 | BI, EGB |
| Eesti Meremeeste Sõltumatu Ametiühing, EM-SA (Unabhängige Gewerkschaft der Seeleute) | | Vorsitz: Jüri Lember Stellvertretung: Raul Kleinson | 2 563 (Dez. 2022) | ITF/ETF |
| Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliit, ETK (Berufsverband der Beschäftigten im Gesundheitswesen) | EAKL | Vorsitz: Ulvi Tasane | 2 318 (Feb. 2025) | |
| Riigi- ja Omavalitsusasutuste Töötajate Ametiühingute Liit, ROTAL (Verband der Gewerkschaften der Angestellten der staatlichen und kommunalen Behörden) | EAKL | Vorsitz: Kalle Liivamägi | 1 895 (Feb. 2025) | IÖD, EGÖD |
| Eesti Teenindus- ja Kaubandustöötajate Ametiühingute Liit, ETKA (Gewerkschaft der Handels- und Dienstleistungsangestellten) | EAKL | Vorsitz: Elle Pütsepp | 1 138 (Feb. 2025) | UNI Global, UNI Europa |
| Eesti Energeetikatöötajate Ametiühingute Liit, EEAÜL (Estnischer Verband der Gewerkschaften der Energiearbeiter) | EAKL | Vorsitz: Sander Vaikma | 788 (Feb. 2025) | IÖD, EGÖD, IndustriALL, industriAll Europe |
| Eesti Industriaal- ja Metallitöötajate Ametiühingute Liit, IMTAL (Gewerkschaft der Industrie- und Metallarbeiter) | EAKL | Vorsitz: Aleksander Drannikov | 600 (Feb. 2025) | IndustriALL, industriAll Europe |
| PRO Ametiühing, früher: Eesti Side- ja Teenindustöötajate Ametiühingute Liit, ESTAL (Gewerkschaft PRO, früher: Gewerkschaft der Kommunikations- und Dienstleistungsangestellten, ESTAL) | EAKL | Vorsitz: Kadri Kangur | 418 (Jan. 2023) | UNI Global, UNI Europa |
| Eesti Tööstustöötajate Ametiühingute Föderation, ETTAF (Verband der Industriearbeiter) | EAKL | Vorsitz: Triin Rõuk | 192 (Feb. 2025) | IndustriALL, industriAll Europe |

dem und vier mit mehr als 1 000 Mitgliedern, während die entsprechenden Zahlen 2022 noch bei zwei bzw. fünf Gewerkschaften lagen.

Betrachtet man die Sektoren mit einem mehr oder weniger großen Anteil an der Gesamtbeschäftigung, so scheint der gewerkschaftliche Organisationsgrad im Gesundheits- und Sozialwesen, im Bildungswesen, im Transport- und Lagerwesen, im Bergbau und im Energiesektor am höchsten zu sein, auch wenn er abnimmt. Im Bausektor, den Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT-Sektor), in der Immobilienwirtschaft usw. sowie in den KMU aller Branchen gibt es noch keine Gewerkschaften.

Der überwiegenden Mehrheit der Branchengewerkschaften fehlt es an personellen und finanziellen Ressourcen, um ihre Hauptaufgaben wirksam wahrnehmen zu können. Dazu gehört die Einstellung von Funktionären, die neue Mitglieder

werben, sowie von Experten, die sich professionell mit den Fragen der Löhne und Gehälter, der Arbeitsbeziehungen, des Sozialschutzes, des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz sowie mit anderen Fragen des Arbeitslebens von hoher Priorität befassen.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

In den letzten Jahren gab es keine wesentlichen Änderungen in den gesetzlichen Bestimmungen, die die Gründung und die Aktivitäten der Gewerkschaften sowie die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern im Allgemeinen betreffen. Die Zersplitterung der Gewerkschaftslandschaft sowie die sinkende Mitgliederzahl und Repräsentativität der Gewerkschaften untergraben die Rolle der Gewerkschaften als Sozialpartner und schwächen ihre Position im sozialen Dialog.

Gemäß dem Gewerkschaftsgesetz können fünf Personen eine Gewerkschaft gründen. Fünf Gewerkschaften haben das Recht, einen Verband zu gründen, und fünf Verbände wiederum haben das Recht, einen Dachverband zu gründen. Es gibt in Estland zwei Haupttypen von Gewerkschaftsorganisationen. Erstens: Branchen- oder Sektorverbände oder -vereinigungen, die aus einer Reihe von auf betrieblicher Ebene eingerichteten juristischen Personen bestehen – eine Art Erbe oder Überbleibsel der Gewerkschaftsstrukturen aus der Sowjetzeit. Eine andere Möglichkeit ist eine Branchen- oder Industriegewerkschaft als eine einzige juristische Person, die Mitglieder aus vielen Unternehmen vereint. Etwa die Hälfte der Mitgliedsorganisationen des EAKL sind heute als Branchenverbände organisiert, die andere Hälfte als Branchengewerkschaften.

In Estland ist die Vereinigungsfreiheit *de jure* eindeutig eingeschränkt. Artikel 59 des Gesetzes über den öffentlichen Dienst sieht nicht nur ein totales Streikverbot für Beamt_innen vor (Absatz 1), sondern verbietet den Beamt_innen auch »andere Formen des kollektiven Drucks auszuüben, die die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Behörde, die ihn eingestellt hat, oder einer anderen Behörde beeinträchtigt« (Absatz 2). Ein weiterer Aspekt ist die *de facto* vorherrschende politische Einstellung oder Haltung, dass es keinen Platz oder Raum für Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst gibt.

Die Beteiligung der Sozialpartner an der Gestaltung von Rechtsvorschriften in den Bereichen Arbeit, Beschäftigung und Sozialschutz beschränkt sich im Wesentlichen auf allgemeine Diskussionen mit beratendem Charakter. Dennoch gab es für 2022 einige positive Momente zu vermelden. Wie bereits erwähnt, erzielten die Gewerkschaften und Arbeitgeber mit dem Sozialministerium zwei dreiseitige Vereinbarungen über die Sonderrentenregelungen und die Flexibilisierung der Arbeitszeitregelungen für einige Sektoren, gefolgt von entsprechenden Änderungen der Rechtsakte.

Während seiner Mitgliedschaft in der IAO (1921–1940 und seit Januar 1992) hat Estland insgesamt 41 internationale Arbeitsnormen ratifiziert – 39 Übereinkommen und zwei Protokolle, von denen 27 Instrumente in Kraft sind. Estland hat alle 8 grundlegenden Übereinkommen und 4 (vorrangige) Governance-Übereinkommen ratifiziert, während seit der Wiederherstellung der Unabhängigkeit und der IAO-Mitgliedschaft nur 19 Normen ratifiziert wurden. Die zuletzt ratifizierten internationalen Arbeitsnormen sind P029 (November 2016), das Seearbeitsübereinkommen MLC und die C188 (beide Mai 2016). Das heißt, es gab keine neuen Ratifizierungen in den letzten sechs Jahren, einschließlich 2022.

In Bezug auf die Anwendung der internationalen Arbeitsnormen sei erwähnt, dass der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit der IAO drei Beschwerden aus Estland aufgenommen hat, die alle vom EAKL eingereicht wurden: Fall Nr. 2011 (Februar 1999) über die Einmischung der Regierung in die Gründung und die interne Arbeitsweise der Gewerkschaften, Fall Nr. 2057 (Juli 2006) über die Verletzung der Rechte der Gewerkschaften (Diskriminierung der Gewerkschaften) im Gesetzentwurf zum Gesetz über Treuhänder der Arbeitnehmer und Fall Nr. 2543

(Januar 2007) über die Verletzung der Arbeitnehmerrechte durch das totale Streikverbot im öffentlichen Sektor.

Obwohl im Juni 2012 ein neues Gesetz über den öffentlichen Dienst verabschiedet wurde, beendete die neue Verordnung weder die Verletzung der Vereinigungsfreiheit der Beamt_innen noch bot sie Ausgleichsgarantien, die von der IAO gefordert werden, um die Interessen der Beamt_innen in den Fällen zu schützen, in denen ihr Streikrecht fehlt oder eingeschränkt ist. Die Gewerkschaften haben beim Ausschuss für Vereinigungsfreiheit der IAO keine weitere Beschwerde in dieser Angelegenheit eingereicht.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Das Aushandeln und Abschließen von Tarifverträgen wird als Hauptaufgabe der Gewerkschaften angesehen. Leider ist es weiterhin nicht möglich, aktuelle Informationen über Tarifverträge zu liefern. Einerseits ist die positive Entwicklung zu erwähnen, dass die Tarifvertragsdatenbank des Sozialministeriums wieder für die Öffentlichkeit zugänglich ist. Dennoch können die verfügbaren Daten über gültige Tarifverträge nicht als vollständig zuverlässig angesehen werden, da der letzte Eintrag eines Tarifvertrags in der Datenbank auf den 31. Januar 2022 datiert ist. Diese Tatsache muss bei der Bewertung der Gesamtzahl von 672 gültigen Tarifverträgen in der Datenbank (Stand: Februar 2023) berücksichtigt werden.

Die Tarifverhandlungen finden hauptsächlich auf betrieblicher (Unternehmens-)Ebene statt. Laut Gesetz können die von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf sektoraler oder nationaler Ebene kollektiv vereinbarten Mindestlohnsätze und Arbeits-/Ruhezeitbedingungen für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer in dem betreffenden Sektor rechtsverbindlich (obligatorisch) gemacht werden, wenn die Tarifvertragsparteien beschließen, das im Tarifvertragsgesetz vorgesehene Ausdehnungsverfahren in Anspruch zu nehmen (Artikel 4, Absatz 4). Die Verordnung über die Ausdehnung von Tarifverträgen wurde im November 2021 geändert, indem drei Repräsentativitätskriterien für die Organisationen der Sozialpartner hinzugefügt wurden, die berechtigt sind, sektorale oder nationale Tarifverträge auszudehnen (für alle Arbeitgeber rechtsverbindlich zu machen). Da der Arbeitgeberverband für den Güterkraftverkehr die genannten Repräsentativitätskriterien nicht erfüllte, wurde der ausgedehnte Branchentarifvertrag, der am 1. April 2021 in Kraft trat, zum 30. April 2022 gekündigt. Infolgedessen gibt es – wieder – nur noch zwei Branchentarifverträge: für das Gesundheitswesen und den lokalen Busverkehr.

Kürzlich wurde ein branchenübergreifender Tarifvertrag für den Gesundheitssektor als Ergebnis eines Schlichtungsverfahrens für einen kollektiven Arbeitskonflikt am 20. Januar 2023 unterzeichnet. Der Arbeitskonflikt wurde auf der Grundlage des Vorschlags des öffentlichen Schlichters beigelegt, die Lohnsätze für die drei wichtigsten Berufsgruppen (Ärzte, Kranken- und Altenpfleger) ab April 2023 um etwa 20 Prozent und ab April 2024 um 10 Prozent anzuheben. Der Branchentarifvertrag für den Busverkehr gilt bis Mai 2023. Die Verhandlungen über die Bedingungen des neuen Vertrags werden Ende Februar 2023 beginnen.

Echte Verhandlungen über die Gehälter der Beamten mit den Gewerkschaften haben noch immer nicht stattgefunden. Alle Regierungen seit Anfang der 2000er-Jahre blieben unabhängig von ihrer politischen Zusammensetzung bei ihrem Ansatz, dass das Gesetz über den öffentlichen Dienst keinen Raum für Verhandlungen zwischen dem Staat als Arbeitgeber und den Beamtengewerkschaften lässt. Dies widerspricht eindeutig den Konventionen der IAO. Nach Ansicht der Regierung sollten alle Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst einseitig von den Ministerien oder der Verwaltung der jeweiligen staatlichen Behörde festgelegt werden. Es gibt jedoch eine Art Konsultation über die Gehälter im öffentlichen Sektor auf nationaler Ebene: Die Gewerkschaften treffen sich mit den Vertretern mehrerer Ministerien (Finanzen, Inneres, Justiz, Bildung und Forschung, Soziales, Kultur), um die Gehaltserhöhung für das folgende Kalenderjahr zu besprechen. Trotz des Defizits im Staatshaushalt haben wichtige Berufsgruppen, die aus dem Staatshaushalt finanziert werden, wie Lehrer_innen, Polizist_innen, Rettungskräfte usw., für 2023 erhebliche Gehaltserhöhungen erhalten.

Der nationale Mindestlohn wird gemäß des ausgedehnten Tarifvertrags festgelegt, der seit 2001 jährlich oder halbjährlich vom EAKL und dem Arbeitgeberverband unterzeichnet wird, mit Ausnahme des Zeitraums der Wirtschaftskrise und der Rezession in den Jahren 2009 bis 2012 sowie des Jahres 2021 aufgrund des Konjunktüreinbruchs. Die Regierung erlässt auf der Grundlage einer Einigung der Sozialpartner eine Verordnung über die nationalen Mindestlohnsätze (pro Monat und pro Stunde), wie sie im Arbeitsvertragsgesetz (Artikel 29, Absatz 5) vorgesehen sind.

Bei den Verhandlungen über den nationalen Mindestlohn verfolgen die Gewerkschaften seit fast zwei Jahrzehnten das Ziel, den Anteil des Mindestlohns am nationalen durchschnittlichen Bruttolohn auf mindestens 40 Prozent zu erhöhen. Dieser Ansatz basierte auf dem Wunsch, ungerechtfertigt große und unbegründete Lohnunterschiede zu verringern, Arbeit lohnenswert zu machen, die Binnennachfrage und die Steuereinnahmen zu erhöhen sowie das Armutsrisiko für ältere Menschen zu verringern. Obwohl die Gewerkschaften einige Fortschritte erzielt haben, schwankt der nationale Mindestlohn zwischen 2019 und 2022 um 38 bis 39 Prozent des durchschnittlichen monatlichen Bruttolohns (im Vergleich zu 29 % im Jahr 2001). Das Ziel von 40 Prozent wird 2023 fast erreicht.

Während der Rat der EU den endgültigen Text der Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union im Oktober 2022 verabschiedet hat, muss Estland als Mitgliedstaat mit gesetzlichen Mindestlöhnen einen Rahmen für die Festlegung und Aktualisierung der Mindestlöhne gemäß den klaren Kriterien schaffen. Hauptziel der Richtlinie ist die Anhebung des nationalen Mindestlohns auf 60 Prozent des Bruttomedianlohns.

Eine weitere wichtige Auswirkung der Mindestlohnrichtlinie ist die Stärkung der Tarifverhandlungen zur Bekämpfung der Armut trotz Erwerbstätigkeit und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Um dieses Ziel zu erreichen, zielt die Richtlinie darauf ab, dass bis zu 80 Prozent der Beschäftigten von Tarif-

verhandlungen erfasst werden. Beide Ziele stellen nicht nur für die estnischen Gewerkschaften, sondern auch für den Rahmen der Sozialpartnerschaft im Allgemeinen eine große Herausforderung dar.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Es ist schwierig, den tatsächlichen politischen Einfluss der Gewerkschaften in Estland zu beurteilen, den man heute als bescheiden bis gering bezeichnen kann. Einerseits war der EAKL vor 20 bis 25 Jahren mit den Sozialdemokraten verbunden, als der Verband die politischen Positionen der Partei direkt unterstützte und zwei Vorsitzende des EAKL als Vertreter der sozialdemokratischen Partei in den Riigikogu gewählt wurden (1995, 1999 und 2003). Dies führte zu einer Art Stigmatisierung der Gewerkschaften durch die anderen politischen Parteien im Parlament, die sich weigerten, einen Gesetzesvorschlag des EAKL zu unterstützen, weil dieser angeblich nur den Sozialdemokraten zugutekäme. So versuchte der Verband ab Mitte der 2000er-Jahre, ausgewogenere Beziehungen zu den im Parlament vertretenen politischen Parteien aufzubauen, die auf Strategien und nicht auf politischen Ideologien basieren.

Gleichzeitig hat die Führung der Sozialdemokraten (wahrscheinlich aufgrund personeller Veränderungen) Schritt für Schritt immer weniger Interesse an den für die Gewerkschaften wichtigen Arbeits- und Beschäftigungsfragen gezeigt, selbst als die Partei an der Regierungskoalition beteiligt war (2007–2009, 2014–2016, 2016–2019, 2022–2023, 2023–2025).

Der EAKL hat vor den Parlamentswahlen 2019 eine Art Kooperationsabkommen mit drei politischen Parteien – der Sozialdemokratischen Partei, der Zentrumspartei und Eesti 200 (einer neuen politischen Partei, die sich dem Sozial- und Wirtschaftsliberalismus verschrieben hat) – unterzeichnet. Der EAKL erneuerte sein Kooperationsabkommen mit der Zentrumspartei – wenige Wochen nach Beginn der politischen Agenda des EAKL, die sich am Vorabend der Parlamentswahlen 2023 an die Parteien richtet.

Peep Peterson, Mitglied der Sozialdemokratischen Partei, verließ diese im März 2013, als er zum Vorsitzenden des EAKL gewählt wurde. Er trat im Mai 2019 wieder in die Partei ein und verließ das Amt des EAKL-Vorsitzenden im Juli 2022, als die Sozialdemokraten in eine neue Regierungskoalition eintraten und Peterson zum Minister für Gesundheit und Arbeit ernannt wurde (bis 2023).

Andererseits bieten die sinkenden Mitgliederzahlen der Gewerkschaften keine solide Grundlage für die von den politischen Parteien angestrebte Unterstützung bei den Wahlen. Die Anwerbung neuer Mitglieder und die Verbesserung der Repräsentativität der Gewerkschaften bleiben daher die entscheidenden Voraussetzungen, um in der Gesellschaft im Allgemeinen und in den Beziehungen zu den politischen Parteien im Parlament im Besonderen mehr Ansehen zu gewinnen.

Im Strategiepapier *Gewerkschaften 2020* des EAKL, das vor etwa 10 Jahren verabschiedet wurde, wurden fünf strategische Ziele festgelegt:

- 1.) Erhöhung der Mitgliederzahl der Gewerkschaften;
- 2.) Aufbau von Kapazitäten in den Organisationen;
- 3.) Kampf für soziale Gerechtigkeit;
- 4.) Förderung von neuen qualifizierten Arbeitsplätzen;
- 5.) Unterstützung eines nachhaltigen Wirtschaftsmodells.

Offensichtlich hat der Gewerkschaftsverband zumindest die ersten beiden strategischen Ziele nicht erreicht, was es fast unmöglich macht, sichtbar zu werden und mehr Ansehen in der Gesellschaft als Sprachrohr der Arbeitnehmer zu bekommen.

Die Nachhaltigkeit der Gewerkschaften auf lange Sicht erfordert von den Gewerkschaften

- a) steigende Mitgliederzahlen,
- b) aktiver zu werden und die Fähigkeit zu verbessern, die Interessen der Mitglieder wirksam zu vertreten,
- c) die Zusammenlegung kleiner und sich überschneidender Branchengewerkschaften (bis heute keine echten positiven Veränderungen).

Auf operativer Ebene erfordert dies die Festlegung detaillierter Ziele, die Fokussierung auf die Organisation sowie die Zuweisung der erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen auf allen Ebenen am Arbeitsplatz, in der Branche/im Sektor und im Gewerkschaftsverband.

Allgemeiner ausgedrückt würde man sagen, dass ein grundlegender Wandel in der Mentalität der Gewerkschaften und in der Haltung ihrer Führung erforderlich ist. Bislang waren Gewerkschaften dann erfolgreich, wenn sich ihre Führung auf die Erzielung von Ergebnissen und die Erfüllung definierter Zielvorgaben konzentrierte. Leider fühlen sich die Menschen in vielen Fällen nicht selbst für den Erfolg der Gewerkschaft verantwortlich oder sie beschränken sich darauf, »den *Status quo* zu erhalten«. Diese Vorstellung wird nicht dazu beitragen, die Sichtbarkeit der Gewerkschaften zu erhöhen und ihre Macht zu stärken.

Könnte die Wahl neuer Führungskräfte aus der jüngeren Generation zur Verbesserung der Situation beitragen? Wenn ja, gibt es in den Gewerkschaften neue potenzielle Führungskräfte, die bereit sind, Verantwortung zu übernehmen? Wenn ja, wie schafft man es, dass sie auf betrieblicher, sektoraler und nationaler Ebene gewählt werden, um die gemeinsame Anstrengung aller Gewerkschaften zur Veränderung der Situation zu gewährleisten?

In Estland gibt es keine Gewerkschaften mit engen Verbindungen zu den konservativen politischen Parteien. Andererseits sind die Ideen der Solidarität oder des sozialen Wohlfahrtsstaates in der Gesellschaft aus verschiedenen Gründen nicht beliebt und werden nicht unterstützt.

Der EAKL-Kongress am 20. Oktober 2023 veröffentlichte einen Aktionsplan für den Zeitraum von 2024 bis 2027:

»Der Gewerkschaftsbund wird alles in seiner Macht Stehende tun, um Estland zu einem attraktiven Arbeitsplatz zu machen,

an dem die Gesundheit erhalten bleibt und die persönliche Entwicklung gefördert wird, an dem Arbeitnehmer, Arbeitgeber und die Regierung als gleichberechtigte Partner kommunizieren und Vereinbarungen treffen und an dem die Einkommen schneller steigen als die Lebenshaltungskosten. Es ist äußerst wichtig, das Engagement der Gewerkschaftsführer und -mitglieder für die Grundideen der Arbeiterbewegung sowie die Fähigkeit und den Willen zu stärken, nach Lösungen zu suchen, die an die sich verändernde Realität angepasst sind.«

Die Ziele umfassen:

- 1.) Förderung von sozialer Gerechtigkeit und kollektiver Verantwortung in der Gesellschaft.
- 2.) Steigerung der Kapazität und Verwaltungsfähigkeit von Gewerkschaften.
- 3.) Gestaltung eines Wirtschaftsmodells, das eine reibungslose gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung gewährleistet.
- 4.) Förderung der internationalen Zusammenarbeit und Solidarität.

Der Einfluss der Gewerkschaften auf die Arbeitsbedingungen, die Arbeits-, Beschäftigungs- und Sozialschutzgesetze sowie ihre Rolle als Verfechter einer gerechten, wohlhabenden und ausgewogenen Gesellschaft wird sich weiter verringern, wenn es den Gewerkschaften nicht gelingt, neue Mitglieder zu gewinnen und zu rekrutieren, um ihre Mitgliederzahl und Repräsentativität zu erhöhen. Leider sind bisher keine vielversprechenden Anzeichen zu erkennen.

Harri Taliga, stellvertretender öffentlicher Schlichter, Tallinn

Adrians Daniels Bormanis, FES Regionalbüro Riga

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Europäische Union und Nordamerika (EUN)
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:
Henrik Meyer, Referatsleiter EUN
FES-EUN@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.