

ESTLAND

Gewerkschaftsmonitor

Juli 2023

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHER ENTWICKLUNG

Die politische Entwicklung in Estland im Jahr 2022 und Anfang 2023 wurde von drei wichtigen Faktoren bestimmt. Erstens hatte die russische Aggression gegen die Ukraine beachtliche Auswirkungen auf die Volkswirtschaften der Europäischen Union, darunter auch Estland. Zum einen führte der Krieg zu einer Erhöhung der Energiepreise und einem raschen Anstieg der Verbraucherpreise im Allgemeinen. Zum anderen führte das Russland-Embargo auf verschiedene Rohstoffe zu einem gewissen Rückgang der Produktion. Zweitens wurde eine neue Regierungskoalition aus Reformpartei, Vaterlandspartei (Isamaa) und Sozialdemokraten (SDE) gebildet, die am 18. Juli 2022 ihr Amt antrat. Drittens, die Vorbereitungen im Zuge der für Anfang März 2023 angesetzten Wahlen zum Riigikogu (Parlament).

Der soziale Trilog auf hoher Ebene zu arbeits- und sozialpolitischen Fragen unter Beteiligung von Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern findet im Koalitionsvertrag vom 15. Juli 2022 folgende Erwähnung: »Wir werden die trilateralen Verhandlungen auf hoher Ebene mit dem estnischen Gewerkschaftsverband und dem estnischen Arbeitgeberverband zu den Fragen des Arbeitsmarktes fortsetzen.« Trotzdem fanden im Berichtszeitraum nur zwei Dreiparteien-Treffen statt. Beim ersten befasste man sich mit der Situation der Flüchtlinge aus der Ukraine und den Maßnahmen zur Unterstützung ihrer Integration in den estnischen Arbeitsmarkt (April 2022), bei dem anderen ging es um den grünen Wandel in der EU, Fragen des Sozialschutzes und Möglichkeiten zur Verbesserung der Gesundheit der Erwerbstätigen (Oktober 2022).

Es sei erwähnt, dass das Sozialministerium, die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände am 2. Mai 2022 eine dreiseitige Vereinbarung über die Reform der Altersrenten zu günstigen Bedingungen unterzeichnet haben. 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.

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 trat am 1. Juli 2023 in Kraft.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Die estnische Wirtschaft hat sich bisher besser entwickelt als der europäische Durchschnitt. Trotz des rasanten Anstiegs der Lebenshaltungskosten ist die Nachfrage im Jahr 2022 hoch geblieben. Das stark gesunkene Verbrauchervertrauen macht sich seit Januar 2023 in einem sinkenden Konsum bemerkbar.

Die hohe Inflation beeinträchtigt nun zunehmend das Wirtschaftswachstum. Höhere Staatsausgaben werden der Hauptfaktor sein, der das Wirtschaftswachstum nach einem Rückgang um 0,5 Prozent im Jahr 2022 um 0,4 Prozent im Jahr 2023 ansteigen lassen wird. Das letzte Quartalswachstum der Wirtschaft war im vierten Quartal 2021 zu verzeichnen.

Nach 19,4 Prozent im Jahr 2022 wird die Inflation in diesem Jahr voraussichtlich auf 9,3 Prozent sinken, während die Energiepreise konstant hoch bleiben. Die Kaufkraft sank 2022 um 9 Prozent. Die Kaufkraft und die Nachfrage sowohl auf dem estnischen Binnenmarkt als auch auf den Exportmärkten werden mit aller Wahrscheinlichkeit aufgrund der hohen Inflation zurückgehen, obwohl die Löhne und Gehälter 2023 voraussichtlich um 8,7 Prozent und im darauffolgenden Jahr um 7,7 Prozent steigen werden. Der jüngsten Wirtschaftsprognose der estnischen Zentralbank Eesti Pank zufolge wird der monatliche Durchschnittsbruttolohn 2023 voraussichtlich 1 828 Euro und 2024 1 969 Euro erreichen.

Trotz der schrumpfenden Wirtschaft gab es in der zweiten Jahreshälfte 2022 keine wesentlichen Schocks auf dem Arbeitsmarkt. Die Zahl der Beschäftigten stieg im Q3/2022 um 27 100 im Vergleich zu 2021. Folglich hat sich die Arbeitslosigkeit 2022 etwas verringert. Die Zahl der Arbeitslosen sank im Q3/2022 im Vergleich zu 2021 um 2 500 (von 43 100 auf 40 600) und die Arbeitslosenquote von 6,2 Prozent auf 5,6 Prozent. Dennoch wird für 2023 ein Rückgang der Beschäftigung erwartet, da sich die Wirtschaft abkühlt. Der Prognose zufolge wird die Arbeitslosigkeit steigen und 2024 mit 8,7 Prozent ihren Höchststand erreichen. Ein Grund hierfür sind die arbeitssuchenden ukrainischen Geflüchteten.

Der Jahresindex für die Rentensteigerung betrug am 1. April 2022 7,9 Prozent, während es im vergangenen Jahr keine außerordentliche Anpassung gab. Allerdings wird der Grundbetrag der Altersrenten ab dem 1. Januar 2023 um 20 Euro/Monat aufgestockt. Am selben Tag trat die Änderung des Einkommensteuergesetzes in Kraft, die allen Rentnern den Betrag der durchschnittlichen Rente (704 Euro/Monat) als steuerfreies Einkommen des Jahres 2023 garantiert, unabhängig von der Gesamthöhe des Einkommens einer Person. Beide Änderungen erhöhen zusammen das monatliche Nettoeinkommen der erwerbstätigen Altersrentner je nach Verdienst um 60 bis 160 Euro. Für Personen vor dem Rentenalter wurde der monatliche Betrag des nicht steuerpflichtigen Einkommens auf 654 Euro (ca. 31 Prozent) angehoben, was für alle, die weniger als den statistischen Durchschnittslohn verdienen, einen Zuschlag von 31 Euro auf das monatliche Nettoeinkommen bedeutet.

Der Staatshaushalt für 2023, der am 7. Dezember 2022 vom Parlament beschlossen wurde, sieht deutlich mehr Mittel für die Gehälter von Lehrer*innen, Polizist*innen und Rettungskräften vor. Das Mindestgehalt für Lehrer*innen stieg auf 1 749 Euro/Monat (um 24 Prozent), für Polizist*innen auf 1 849 Euro/Monat (um 17 Prozent) und für Rettungskräfte auf 1 620 Euro/Monat (um 36 Prozent).

GEWERKSCHAFTLICHER KONTEXT

Aufgrund der steigenden Energiepreise und Lebenshaltungskosten schlug der Estnische Gewerkschaftsverband (EAKL) im Mai vor, den nationalen Mindestlohn ab dem 1. Juli 2022 auf

700 Euro/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 Euro/Monat (4,30 Euro/Stunde) festlegt – eine Erhöhung um 71 Euro (10,9 Prozent). Die Regierung erließ am 9. Dezember 2022 ein entsprechendes Dekret. Für das Jahr 2023 wird erwartet, dass der nationale Mindestlohn 39,7 Prozent des durchschnittlichen Monatslohns ausmachen wird (gegenüber 38,9 Prozent im letzten Jahr).

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 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 2023–2024 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 Talink-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.

GEWERKSCHAFTEN IN ESTLAND – FAKTEN UND ZAHLEN

HISTORISCHE ASPEKTE

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 festzuhalten. 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.

2002/2003 kam es zu politischen Veränderungen: Dominanz der neoliberalen Wirtschaftsideologie, Förderung der Flexicurity in den Arbeitsbeziehungen und auf dem Arbeitsmarkt, politischer Wille, die Bedeutung und die Rolle des sozialen Trilogis 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 und der Repräsentativität der Gewerkschaften, der bis heute anhält. Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) war Estland 2017 das Land mit der niedrigsten Gewerkschaftsdichte (4,5 Prozent der Beschäftigten) in Europa. Der Mitgliederschwund scheint sich fortzusetzen, denn die vom EAKL gemeldete Zahl der beitragszahlenden Gewerkschaftsmitglieder lag Anfang 2023 bei 13 441 – ein Rückgang um 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 abgespalteten. Seitdem hat der TALO die große Mehrheit seiner Mitglieder verloren, und seit mehr als einem Jahrzehnt wurden keine Daten über die tatsächliche Mitgliederzahl mehr veröffentlicht. Die geschätzte Mitgliederzahl des TALO beträgt etwa 2 000 (Stand: Januar 2023). TALO hat bereits mehrere Fusionsvorschläge des EAKL abgelehnt.

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 zum neuen Präsidenten gewählt wurde.

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 zwei der Branchengewerkschaften, die dem EAKL angeschlossen sind, meldeten im vergangenen Jahr einen Mitgliederzuwachs: die Gewerkschaft der Bergarbeiter und Energietechniker um 50 Mitglieder (6 Prozent) und die Gewerkschaft der Industrie- und Metallarbeiter um 41 Mitglieder (5,8 Prozent). Es

Tabelle 1
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Estland

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Eesti Ametiühingute Keskliit, EAKL (Zentralverband der Estnischen Gewerkschaften)	Vorsitz: Jaan-Hendrik Toomel	13 441	IGB, EGB, BASTUN
Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon, TALO (Zentralverband der Gewerkschaften der Bediensteten)	Vorsitz: Ago Tuuling	2 000	EGB, BASTUN

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Estland

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Eesti Haridustöötajate Liit, EHL (Gewerkschaft des Bildungspersonals)		Vorsitz: Reemo Voltri Stv. Vorsitz: Karin Klemme	6 000	ETUCE, EI
Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliit, ETK (Berufsverband der Beschäftigten im Gesundheitswesen)	EAKL	Vorsitz: Ulvi Tasane	2 416	
Eesti Meremeeste Sõltumatu Ametiühing, EMSA (Unabhängige Gewerkschaft der Seeleute)		Vorsitz: Jüri Lember Stv. Vorsitz: Raul Kleinson	2 563	ETF, ITF
Riigi- ja Omavalitsusasutuste Töötajate Ametiühingute Liit, ROTAL (Verband der Gewerkschaften der Angestellten der staatlichen und kommunalen Behörden)	EAKL	Vorsitz: Kalle Liivamägi	1 764	EPSU, PSI
Eesti Energeetikatöötajate Ametiühingute Liit, EEAÜL (Estonischer Verband der Gewerkschaften der Energiearbeiter)	EAKL	Vorsitz: Sander Vaikma	1 188	EPSU, PSI, industriALL Europe, industriALL
Eesti Tööstustöötajate Ametiühingute Föderatsioon, ETAF (Verband der Industriearbeiter)	EAKL	Vorsitz: Triin Rõuk	205	industriALL Europe industriALL,
Eesti Industriaal- ja Metallitöötajate Ametiühingute Liit, IMTAL (Gewerkschaft der Industrie- und Metallarbeiter)	EAKL	Vorsitz: Aleksander Drannikov	751	industriALL, industriALL Europe
PRO Ametiühing, früher: Eesti Side- ja Teenindustöötajate Ametiühingute Liit, ESTAL (Gewerkschaft PRO, früher: Gewerkschaft der Kommunikations- und Dienstleistungsangestellten)	EAKL	Vorsitz: Kadri Kangur	418	UNI Europa, UNI Global
Eesti Teenindus- ja Kaubandustöötajate Ametiühingute Liit, ETKA (Gewerkschaft der Handels- und Dienstleistungsangestellten)	EAKL	Vorsitz: Elle Pütsepp	1 054	UNI Europa, UNI Global

gibt nur noch eine Gewerkschaft mit mehr als 2 000 Mitgliedern und vier mit mehr als 1 000 Mitgliedern, während die entsprechenden Zahlen vor einem Jahr noch bei zwei bzw. fünf Gewerkschaften lagen.

Betrachtet man die Sektoren mit einem mehr oder weniger großen Anteil an der Gesamtbeschäftigung, so ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad im Gesundheits- und Sozialwesen, im Bildungswesen, im Transport- und Lagerwesen, im Bergbau und im Energiesektor am höchsten, auch wenn er abnimmt. Im Bausektor, im IKT-Sektor, in der Immobilienwirtschaft sowie in den kleinen und mittleren

Unternehmen 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, der Sicherheit am Arbeitsplatz und 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 ihre Rolle 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 Sektorenverbände 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 Industrie-gewerkschaft 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 Beamte 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 ILO (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 acht grundlegenden Übereinkommen und vier (vorrangige) Governance-Übereinkommen ratifiziert, während seit der Wiederherstellung der Unabhängigkeit und der ILO-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 ILO 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 Arbeitnehmer*innenrechte 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 ILO 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 ILO 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*innen 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 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 (Ärzt*innen, Kranken- und Altenpfleger*innen) 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 begannen Ende Februar 2023.

Echte Verhandlungen über die Gehälter der Beamt*innen 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 Beamt*innengewerkschaften lässt. Dies widerspricht eindeutig den Konventionen der ILO. 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 Vertreter*innen 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 dem ausgedehnten Tarifvertrag 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 Konjunktureinbruchs. 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 Prozent 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 Tarifverhandlungen 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).

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 im Juli letzten Jahres – 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.

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.

Harri Taliga, stellvertretender öffentlicher Schlichter, Tallinn

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.