

FINNLAND

Gewerkschaftsmonitor

Juni 2021

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die Sozialdemokraten (SDP) regieren seit Januar 2019 in einer sehr breiten Koalitionsregierung – dem sogenannten Quintett – mit vier anderen Parteien (Grüner Bund, Linksbündnis, Zentrums- und Schwedische Volkspartei Finnlands) unter der Ministerpräsidentin Sanna Marin. Auch wenn die Regierung während der Corona-Pandemie bestand hatte, ist die Zusammenarbeit zwischen den Regierungsparteien zum Teil herausfordernd gewesen. Die Koalitionsregierung hat Schwierigkeiten, alle Wählergruppen der breiten Koalition gleichzeitig zufriedenzustellen.

Bei den Parlamentswahlen im April 2019 errang die Sozialdemokratische Partei (SDP) einen äußerst knappen Sieg, als sie sich mit 17,7 Prozent der abgegebenen Stimmen gegen die rechtspopulistischen »Wahren Finnen« durchsetzen konnte, die 17,5 Prozent bekamen. Um Einfluss der Rechtspopulisten auf die Regierungsarbeit zu verhindern, mussten komplexe Koalitionsverhandlungen über die politischen Lager hinweg geführt werden. Die Sozialdemokraten schafften es schließlich, eine breite Koalitionsregierung zu bilden. Somit konnten die rechtspopulistischen Wahren Finnen (heute: Finnen Partei) aus der Regierung herausgehalten werden.

Der Wahlerfolg ist aber nicht nur dem eigenen SDP-Wahlprogramm zu verdanken. Entscheidend war auch, dass die frühere Mitte-Rechts-Regierung unter Juha Sipilä (Zentrumspartei) wegen der fortgesetzten Sparpolitik bei den Wähler_innen an Zustimmung verlor. Der finnische Wohlfahrtsstaat wurde mit diversen Reformen zurückgebaut. Zudem wurde mit der finnischen Gepflogenheit gebrochen, die Sozialpartner bei wichtigen sozial- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu konsultieren. Sipiläs als rücksichtslos empfundene Vorgehensweise hat das Vertrauen zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und dem Staat, das als Grundstock des finnischen Wohlfahrtsmodells gilt, beschädigt. Umfassende Streiks waren die Folge.

Mit ihrem Wahlsieg ist es der SDP gelungen, die Zeit wirtschaftsliberaler Dauerreformen als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/2009 zu beenden. Die Sozialdemokraten haben es mit der Betonung von Sozial-, Bildungs- und Klimapolitik im Wahlkampf geschafft, den Nerv der Zeit zu treffen. Bei ihrem Antritt legte die Regierung ein sehr ambitioniertes Regierungsprogramm vor, das an die UN-Entwicklungsziele für Finnland (SDG) gekoppelt ist. Es sieht den sozialen und ökologischen Umbau des Landes vor. Durch diese politische Schwerpunktsetzung konnten sie ausreichend Unterstützung mobilisieren. Gleichzeitig ist die politische Lage schwierig. Die rechtspopulistischen Finnen Partei (Ex-Wahre Finnen) sind seit Anfang 2021 in den Umfragen wieder stärkste Partei, nach einigen von der Pandemie stark geprägten Monaten (ab April 2020) in denen die SDP noch stärkste Kraft war.

Während der Halbjahreshaushaltsverhandlungen im April 2021 stand Marins Regierung kurz vor dem Aus, doch am achten Verhandlungstag wurde eine Einigung über die wichtigsten ökonomischen Fragen für die kommenden Jahre erzielt. Seit der ökonomischen Krise 1991 soll in Finnland am Anfang einer Legislaturperiode ein Ausgabenrahmen beschlossen werden. Da dieser Rahmen während der Pandemie überschritten wurde, musste der Staat noch höhere Schulden aufnehmen als geplant und die Regierung beabsichtigte, den zuvor vereinbarten Ausgabenrahmen für 2022 und 2023 zu überschreiten. Die Größe, der noch zu aufzunehmenden Schulden war, für die liberal-konservative Zentrumspartei und die Schwedische Volkspartei schwer zu akzeptieren. Es gab weitere Streitthemen, wie das Ausmaß der fortgesetzten Corona-Maßnahmen.

In Finnland sind breite Regierungskoalitionen kein neues Phänomen, das bedeutet aber nicht, dass die Zusammenarbeit des Quintetts einfach ist. Eine wichtige Herausforderung für die SDP ist die Beziehung zur in Finnland historisch bedeutenden Zentrumspartei, die über die letzten Jahre zu einer kleinen Partei geschrumpft ist (April 2021: 11 Prozent), aber immer noch über das Selbstbild einer großen Partei verfügt. Sie hat auch deswegen ein großes Interesse daran sich in der Regierungsarbeit zu profilieren. Der konservativ-liberalen Zent-

rumspartei ist die Zusammenarbeit mit dem Linksbündnis und dem Grünen Bund ebenso wenig leichtgefallen, da sie politisch Welten zwischen ihr und diesen Parteien liegen.

Am 13. Juni 2021 finden in Finnland Kommunalwahlen statt. Sie waren aufgrund der Corona-Pandemie von April verschoben worden, da sich die Pandemielage im März schnell verschärft hatte.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Wie bei allen Volkswirtschaften stand auch Finnlands ökonomische Entwicklung in letzter Zeit im Schatten der Corona-Pandemie. Jedoch schrumpfte, trotz äußerst düsterer Prognosen Anfang 2020, die finnische Wirtschaft nur um weniger als 3 Prozent. Damit ist Finnland eines der Länder, das mit den geringsten Blessuren durch die von der Pandemie verursachten ökonomischen Turbulenzen kam. Für 2021 und das Folgejahr rechnet die EU-Kommission mit einer deutlich langsameren konjunkturellen Erholung verglichen mit dem EU-Durchschnitt. 2021 soll das BIP um 2,8 Prozent und 2022 um 2,0 Prozent wachsen.

Die Inflation lag im Durchschnitt 2020 bei 0,38 Prozent, für das Jahr 2021 wird diese auf rund 1,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr prognostiziert. Die relative Arbeitslosigkeit lag im April 2020 bei 8,0 Prozent und im April 2021 bei 9,0 Prozent. Die zentrale Ursache für die Rezession ist der Einbruch des Binnenkonsums. Die gestiegene Beschäftigungsquote und steigende Gehälter hatten zuvor den privaten Konsum gestärkt. Insgesamt haben sich jedoch die Einkommen finnischer Haushalte nur langsam von der Austeritätspolitik der konservativ-liberalen Vorgängerregierungen erholt. Dennoch ist die finnische Beschäftigungsquote mit 69,9 Prozent (Januar 2021) im Vergleich zu den anderen nordischen Ländern niedrig. Gleichzeitig weist Finnland die höchste individuelle Langzeitarbeitslosigkeit unter den nordischen Ländern auf.

Die sozialdemokratisch geführte Regierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Beschäftigungsquote auf 75 Prozent erhöhen bzw. um 60 000 zusätzliche Vollzeitstellen. Denn nur eine hohe Beschäftigungsquote kann den finnischen Wohlfahrtsstaat langfristig finanzieren. Darüber hinaus ist die finnische Wirtschaft sehr stark exportabhängig. Vor Corona haben die Handelsstreitigkeiten zwischen China und den USA, die Verlangsamung des Wachstums in Deutschland – dem wichtigsten Exportmarkt Finnlands – und die Ungewissheit der Beziehungen der EU zu Großbritannien nach dem Brexit zu einem Abschwung in der Nachfrage nach finnischen Waren geführt. Außerdem sind für die finnische Wirtschaft die starken Verflechtungen mit der Russischen Föderation wichtig. Die immer schwieriger werdenden Beziehungen des Westens zu Russland, verbunden mit immer neuen Sanktionen, werden langfristig auch die finnische Exportwirtschaft beeinflussen. Etwa 70 Prozent der Exporte fallen auf die Holz- und Papierindustrie, die Chemieindustrie sowie auf die Metall- und Elektroindustrie.

Neben außenwirtschaftlichen Turbulenzen stellt die Überalterung der finnischen Gesellschaft eine große Gefahr für die

Wirtschaftsentwicklung des Landes dar. Nach den Prognosen des staatlichen Statistikamts wird es bereits in 15 Jahren keine finnische Region geben, in der sich Geburten- und Sterberate ausgleichen. 2018 war die Bevölkerungsentwicklung in nur vier Regionen und auf den Ålandinseln positiv. Ab dem Jahr 2030 wird die finnische Bevölkerung netto schrumpfen. Die negative Demografie wird die Wirtschaft des Landes und den Wohlfahrtsstaat hart treffen, wenn Konsument_innen fehlen und den Betrieben die Fachkräfte ausgehen. Expert_innen rechnen damit, dass die ersten Auswirkungen der demografischen Entwicklung schon im Jahr 2021 spürbar sein werden, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der »Baby-Boomer-Generation« beginnen das Rentenalter zu erreichen.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Finnland gehört zu der Gruppe der sechs EU-Mitgliedsstaaten ohne gesetzlich festgelegten Mindestlohn. Stattdessen werden branchenspezifische Lohnuntergrenzen zwischen den Tarifparteien verhandelt. Die in Tarifverträgen festgelegten Lohnniveaus sind allgemeingültig und gelten damit für alle Arbeitnehmer_innen in der entsprechenden Branche. Ausländische Unternehmen müssen sie berücksichtigen, ebenso gelten sie für nach Finnland entsandte Beschäftigte und ausländische Leiharbeitskräfte. In den Tarifverträgen werden auch andere Mindeststandards für Arbeitsverhältnisse festgelegt.

Lange haben die finnischen Sozialpartner die EU-Initiative, einen europäischen Mindestlohn einzuführen, mit großer Skepsis betrachtet. Im Vergleich mit den nordischen Nachbarländern ist Finnland dem Kommissionsvorschlag gegenüber allerdings noch positiv eingestellt und er wird von den finnischen Dachverbänden befürwortet. Eine Erklärung dieser innernordischen Unterschiede ist, dass Finnland als Mitglied der Währungsunion am weitesten in die die EU integriert ist und die finnischen Tarifverträge auch häufiger eine branchenspezifische Lohnuntergrenze beinhalten.

Trotz der starken Sozialpartnerschaft sind die finnischen Arbeitsbeziehungen traditionell konfliktreich. Zum einen erlaubt das finnische Streikrecht Solidaritätsstreiks. Zum anderen waren die Sparmaßnahmen der konservativ-liberalen Vorgängerregierung im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise sehr umstritten. Mit ihren vielen Alleingängen haben die damaligen Regierungen mit der finnischen Tradition des Tripartismus gebrochen. Mit harten sozialen Einschnitten wurde der finnische Wohlfahrtsstaat erheblich eingeschränkt. So wurde beispielsweise der Kündigungsschutz in kleinen Unternehmen gelockert und defacto ein Arbeitszwang für Arbeitslose eingeführt. Die Arbeitszeit wurde um 24 Stunden im Jahr ohne Lohnausgleich erhöht. Weitreichende Arbeitskonflikte waren die Folge.

Die neue sozialdemokratisch geführte Regierung hat sich die Befriedung der Sozialpartnerschaft zum Ziel gesetzt. Dennoch wurde die erste Regierungszeit der amtierenden Regierung von vielen Arbeitskonflikten geprägt. Der Grund ist, dass 2019 und 2020 viele Tarifverträge ausgelaufen sind und neuverhandelt werden müssen. Die Zahl der Arbeitskonflikte lag im Jahr 2020 bei 108 und war damit fast so hoch wie im

Vorjahr, mit 107 Arbeitskonflikten. Etwa 19 000 Arbeitnehmer_innen nahmen an den Arbeitskonflikten teil und die Zahl der Ausfalltage waren ca. 176 000. Von den Arbeitsausfalltagen entfielen 94 Prozent auf das erste Quartal 2020.

GEWERKSCHAFTEN IN FINNLAND – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Im internationalen Vergleich ist der Organisationsgrad in Finnland trotz eines großen Mitgliederschwunds in den letzten 20 Jahren nach wie vor hoch. Bereits Ende der 1980er Jahre verzeichneten die Gewerkschaften einen Rückgang der Mitgliedszahlen und verloren dadurch auch an politischem und gesellschaftlichem Einfluss. Die schwere Rezession im Jahr 1991 hat das Land nicht nur erschüttert, sondern auch für Veränderungen in der Gewerkschaftslandschaft Finnlands gesorgt. Der Bund der Angestellten und Beamten TVK ging in Konkurs und die meisten Gewerkschaften des Verbands schlossen sich dem STTK (der finnische Bund der Angestellten) an. In dieser Krise nahmen die Gewerkschaften eine starke Rolle ein und verteidigten erfolgreich die Rechte der Arbeitnehmer_innen sowie deren soziale Sicherung. Als Folge stiegen die Mitgliederzahlen wieder an. Der höchste Organisationsgrad wurde Mitte der 1990er Jahre mit 80 Prozent erreicht. Ähnlich wie in anderen europäischen Ländern nehmen auch in Finnland die Zahlen der gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten seit Anfang der 2000er Jahre wieder ab, auch wenn sie sich seit 2019–2020 wieder in einer leicht verbesserten Lage befinden.

Zum einen hat der Strukturwandel der letzten 30 Jahre zu einer Verschiebung der Wirtschaftsstrukturen in Finnland geführt. Traditionell gut organisierte Branchen, wie der öffentliche Dienst oder die Stahlindustrie sind geschrumpft. Stattdessen sind neue Dienstleistungsbranchen entstanden, deren Beschäftigte oft einen geringeren Organisationsgrad haben. Zum anderen hat sich die Auflockerung des Ghent-Systems, bei dem die Gewerkschaften Teile des Sozialversicherungssystems selbst verwalten, negativ auf die Mitgliederentwicklung ausgewirkt. Mit dem Ziel, den Einfluss der Gewerkschaften zu schwächen, haben die finnischen Arbeitgeber bereits Anfang der 1990er eine eigene Arbeitslosenversicherung (YTK) als Konkurrenz zu den gewerkschaftlichen Versicherungsangeboten gegründet. Mit YTK boten sie eine billigere Alternative als die Gewerkschaften an, die eine Mitgliedschaft in dem Arbeitslosengeldfonds mit dem Gewerkschaftseintritt kombinieren. Anfangs spielte YTK nur eine marginale Rolle, gewann aber im Laufe der Zeit an Bedeutung und hat heute 500 000 angeschlossene Mitglieder – etwa 20 Prozent der finnischen Arbeitnehmer_innen. Die meisten von ihnen sind nicht in einer Gewerkschaft organisiert. Jahr für Jahr ist die Anzahl der Mitglieder in der YTK gestiegen, gleichzeitig nahm die Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder ab. Erfahrungen aus Dänemark und Schweden zeigen, dass junge Arbeiter_innen, mit geringer Ausbildung und schlechten Löhnen als erste die Gewerkschaften verlassen, wenn das Ghent-System aufgelockert wird.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Die finnische Gewerkschaftslandschaft ist von drei Dachverbänden geprägt, in denen sich die Mehrheit der Einzelgewerkschaften zusammengeschlossen hat. Durch eine Änderung der Satzung und des Namens wurde SAK (die Zentralorganisation der finnischen Gewerkschaften) 1969 zur Dachorganisation der finnischen Gewerkschaften, die einfache Angestellte und Facharbeiter repräsentiert. SAK hat insgesamt 17 Mitgliedsgewerkschaften, die sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor tätig sind. Mit insgesamt 861 371 Mitgliedern (1.1.2021) sind dort knapp ein Fünftel aller Finn_innen in SAK-Gewerkschaften organisiert.

Die Angestellten sind in Finnland seit 1993 in Gewerkschaften organisiert, die dem finnischen Bund der Angestellten (STTK) angehören. Insgesamt sind bei der STTK 15 Gewerkschaften Mitglied, die 457 777 Mitglieder (1.1.2021) vertreten.

Im dritten Dachverband, AKAVA (Gewerkschaftsbund der akademischen und leitenden Angestellten in Finnland), sind die Gewerkschaften organisiert, die Beschäftigte in akademischen Berufen vertreten. AKAVA wurde 1950 gegründet, hat 36 Mitgliedsgewerkschaften und repräsentiert 611 391 Mitglieder (1.1.2021).

Die finnische Gewerkschaftsbewegung verzeichnet seit einigen Jahren einen erheblichen Mitgliederschwund. Seit 2013 ist die Mitgliederzahl um 5,1 Prozent gesunken. Ende 2017 hatten die finnischen Gewerkschaften zwar 2 043 000 Mitglieder, doch etwa 30 Prozent der Mitglieder waren Rentner_innen, Studierende oder Selbständige, deren Interessen nicht formell von den Gewerkschaften repräsentiert werden. Die Pandemie scheint aber positive Auswirkungen auf die Gewerkschaftsmitgliedschaft gehabt zu haben. 2019 waren 67 Prozent der Finnen Mitglied einer Gewerkschaft, 2020 69 Prozent. 2020 waren 77 Prozent der Frauen Gewerkschaftsmitglieder und 61 Prozent der Männer. Den höchsten gewerkschaftlichen Organisationsgrad besitzt der öffentliche Dienst mit 86 Prozent (2020), dicht gefolgt von der Industrie mit 72 Prozent. Der private Dienstleistungssektor liegt weit abgeschlagen bei nur 58 Prozent. Wegen der Praxis der Allgemeingültigkeit von Tarifabschlüssen ist der Anteil tarifvertraglich geschützter finnischer Arbeitnehmer_innen im europäischen Vergleich hoch. Der Anteil der Kommunalbeschäftigten und der Beschäftigten anderer öffentlicher Institutionen, die von verbindlichen Tarifverträgen abgedeckt waren belief sich 2017 auf 88,8 Prozent (im Vergleich zu 91,9 Prozent 2014). Im Jahr 2017 waren es 65,2 Prozent im privaten Sektor, die von verbindlichen Tarifverträgen abgedeckt waren (im Vergleich mit 66,2 Prozent 2014).

Die finnischen Gewerkschaften sind gut vernetzt und international präsent. Die Dachverbände und ihre Mitglieder sind Teil der internationalen Verbände EGB und IGB. SAK und STTK sind zusätzlich Mitglieder im Nordischen Gewerkschaftsrat NFS und haben eine gemeinsame Repräsentation in Brüssel, FinUnions. Die finnischen Einzelgewerkschaften sind außerdem branchenspezifisch auf nordischer, europäischer und globaler Ebene organisiert.

Tabelle 1

Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Finnland

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK (Zentralorganisation der finnischen Gewerkschaften)	Vorsitz: Jarkko Eloranta Stv. Vorsitz: Katja Syvärinen	861 371	EGB, IGB, NFS (Nordischer Gewerkschaftsrat)
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK (Finnischer Bund der Angestellten)	Vorsitz: Antti Palola Stv. Vorsitz: Niko Simola	457 777	EGB, IGB, NFS (Nordischer Gewerkschaftsrat)
Korkeakoulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö AKAVA (Gewerkschaftsbund der akademischen und leitenden Angestellten in Finnland)	Vorsitz: Sture Fjäder	611 391	EGB, IGB, NFS (Nordischer Gewerkschaftsrat)

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Finnland

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Palvelualojen Ammattiliitto, PAM (Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft)	SAK	Vorsitz: Annika Rönni-Sallinen Stv. Vorsitz: Risto Kalliorinne	210 000	UNI, UNI Europa, IUF, EFFAT
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto, JHL (Gewerkschaft für den öffentlichen und Wohlfahrtssektor)	SAK	Vorsitz: Päivi Niemi-Laine, Stv. Vorsitz: Teija Asara-Laaksonen, Håkan Ekström	200 000	PSI, EPSU, ITF, ETF, NTF (Nordischer Verband der Transportgewerkschaften)
Teollisuusliitto (Industriegewerkschaft)	SAK	Vorsitz: Riku Aalto stv. Vorsitz: Turja Lehtonen	200 000	IndustriAll, IndustriAll Europe, Nordic In (nordischer Verband der Industriebeschäftigten), BWI, EFBWW, IUF EFFAT
Tehy (Gewerkschaft der Fachkräfte im Gesundheits- und Sozialwesen)	STTK	Vorsitz: Millariikka Rytkönen stv. Vorsitz: Anna-Leena Brax	160 000	PSI, EPSU, NOFS (Nordischer Verband der öffentlich Beschäftigten)
Opetusalan Ammattijärjestö, OAJ (Finnische Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft)	AKAVA	Vorsitz: Olli Luukkainen Stv. Vorsitz: Ulla Kangasniemi	117 000	EI, ETUCE, NLS (Nordischer Lehrerrat)

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

In Finnland gibt es keine wesentlichen Einschränkungen der Gewerkschaftsrechte, die acht Kernübereinkommen der ILO sind unterschrieben und insgesamt sind 102 Konventionen und vier Protokolle ratifiziert.

In den 1970er und 80er Jahren war Finnland eines der Länder mit der höchsten Anzahl von Arbeitskonflikten in Europa. Mit der Wirtschaftskrise, Anfang der 1990er Jahre, ging die Zahl der Streiks und verlorenen Arbeitstage stark zurück. Im nord-europäischen Vergleich ist die Anzahl von Arbeitskonflikten aber immer noch hoch. Im Jahr 2018 fanden wieder bedeutend mehr Konflikte statt als in den vorhergehenden Jahren (2018: 166, 2017: 103, 2016: 69). 2019 fanden 107 Konflikte statt, 2020 waren es 108. Die Anzahl von 214 428 verlorenen

Arbeitstage 2018 war die Größte seit 2005, ist aber 2019 direkt mit 378 029 verlorenen Arbeitstage noch übertroffen worden, gefolgt von 176 184 im Jahr 2020. In den Tarifjahren 2019–2021 laufen viele Tarifverträge aus. Der Höhepunkt lag im März 2020, als Verträge, die etwa 757 900 Mitarbeiter_innen eingeschlossen haben, ausliefen.

Die Gewerkschaftsbewegung hat zurzeit eine gute Beziehung zu der Regierung, aber die politische Lage ist nicht unkompliziert. Es besteht ein sehr starker politischer Druck, den Beschäftigungsgrad in Finnland zu erhöhen und mehrere Systeme, die der Gewerkschaftsbewegung wichtig sind (wie das System für Tarifverhandlungen und Strukturen verbunden mit Arbeitsvermittlung und Arbeitslosigkeitsgeld) zu erneuern. Direkt nach dem Regierungswechsel 2019 ist der Sozialdialog wieder aufgenommen worden. Die Regierung hat beispiels-

weise eine Reihe von tripartiten Arbeitsgruppen ins Leben gerufen, an denen sich die Gewerkschaftsdachverbände beteiligen. Ziel ist es, die finnische Beschäftigungsquote zu erhöhen. Wenn die Sozialpartner_innen aber inhaltlich nicht übereinkommen, schaltet sich die Koalitionsregierung ein und trifft die Entscheidung, was für die Gewerkschaften nicht immer einfach gewesen ist.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Hauptaufgabe der finnischen Gewerkschaften ist die Regulierung der Arbeitsbedingungen und das Aushandeln der Löhne. Nach wie vor ist für Finnland die hohe tarifpolitische Abdeckung kennzeichnend. 2015 wurden 89,3 Prozent der Beschäftigten von Tarifverträgen abgedeckt. Wie in den nordischen Ländern üblich ist die gesetzliche Regulierung des Arbeitslebens eher die Ausnahme.

Die gewichtige Rolle der Sozialpartnerschaft in Finnland bei der Ausgestaltung des Arbeitslebens bedeutet nicht, dass der Staat keine Mitsprache hat. Denn das Land hat eine lange Tradition der tripartiten Verhandlungen. Der Staat sitzt in diesem Fall zusammen mit den Arbeitnehmer_innen- und Arbeitgebervertreter_innen am Verhandlungstisch. Dies betrifft vor allem die Schlüsselsektoren der finnischen Wirtschaft, wie bspw. die Exportbranchen und den öffentlichen Dienst. Die tripartiten Verhandlungen dienen dazu, Lohnabschlüsse zu erzielen, die eine Signalwirkung für die übrigen Branchen entfalten sollen. Sogenannte einkommenspolitische Lösungen sollen gesamtwirtschaftliche Kostensteigerungen kontrollieren, um mögliche Wettbewerbsverluste der finnischen Industrie oder Arbeitsmarktverwerfungen zu minimieren. Nimmt die Regierung nicht daran teil, bezeichnet man das Verhandlungsergebnis als Zentrale Lohnabmachung für die jeweilige Branche.

Ein wichtiges Instrument der finnischen Tarifpolitik ist die Allgemeinverbindlichkeit, die seit 1970 praktiziert wird und seit 2001 gesetzlich geregelt ist. Dies erklärt den hohen Grad der tarifpolitischen Abdeckung in Finnland. Ein Tarifabschluss wird für eine Branche allgemeinverbindlich für alle Beschäftigte (und Arbeitgeber) erklärt, wenn mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber einer Branche Mitglied einer der Vertretungsorganisationen sind, die den Tarifvertrag abgeschlossen haben. Insofern gefährden die sinkenden Mitgliederzahlen bei den Gewerkschaften die Anwendung dieses Instruments und schwächen damit die Verhandlungsstärke der Arbeitnehmer_innenvertretung.

2020 ist eine neue Bedrohung der Allgemeinverbindlichkeit der finnischen Tarifverträgen auf den Plan getreten. 2020 hat der Branchenverband der für die finnische Wirtschaft wichtigen Waldindustrie angekündigt, dass nach dem Ablauf der derzeitigen Branchenabkommen keine neuen Branchenabkommen unterzeichnet werden sollten. Grund wäre, dass gruppenspezifische Tarifverträge den einzelnen Forstunternehmen mehr Flexibilität geben würden. In Finnland sind Branchenabkommen aber auch für Unternehmen, die nicht den Arbeitgeberverbänden angeschlossen sind, bindend. Kurz danach, Anfang 2021, hat das Forstunternehmen UPM angekündigt, dass es

für alle Angestellte keine Tarifverträge mehr abschließen wird, sondern künftig nur noch individuell verhandeln wolle. Nach einer Umstrukturierung des Branchenverbandes der Technologieindustrie würde es 2021 den Mitgliedsunternehmen möglich sein, zwischen Branchenabkommen oder betrieblichen Verträgen zu wählen. Die Gewerkschaftsseite ist besorgt, dass die allgemeine Verbindlichkeit von Tarifverträgen gefährdet und die bevorstehende Tariffbewegung behindert werden könnten. Denn je mehr Unternehmen einer Branche zu Verhandlungen auf Unternehmensebene wechseln, desto stärker wird die Allgemeinverbindlichkeit untergraben. Die Gewerkschaften sind bereit Betriebsverträge zu verhandeln, aber nur als Teil des bestehenden Systems mit Branchenabkommen, die den Mindeststandard festlegen. Viele finnische Unternehmen haben keine Ressourcen Betriebsverträge abzuschließen, sondern es ist hauptsächlich für sehr große Unternehmer interessant. Erst im Herbst, wenn die großen Verbände ihre Verhandlungen aufnehmen, werden die Effekte dieser Verschiebung klar sein. Klar ist jetzt schon, dass die Beziehung zwischen der Arbeitnehmer_innen- und der Arbeitgeberseite schon vor Beginn der Verhandlungen von Misstrauen geprägt ist.

Im Fall eines Konflikts zwischen den Verhandlungspartner_innen, wird das Nationale Vermittlungsamt einberufen, bestehend aus einer Ombudsperson. Die amtierende Ombudsperson Piekkala wurde während der Verhandlungsrunde 2020 von Seiten der Gewerkschaften stark kritisiert. Sie hat u.a. nicht empfohlen, die sehr umstrittene Ausweitung der Arbeitszeit um 24 unbezahlte Mehrarbeitsstunden pro Jahr zurückzunehmen. Diese Maßnahme wurde von der vorherigen bürgerlichen Regierung als Maßnahme zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit eingeführt. Zudem wird bemängelt, dass diese wichtige Institution nur aus einer einzelnen Person besteht. Die Ombudsperson wird abwechselnd von der Arbeitgeber- und von der Arbeitnehmer_innenvertretung gewählt.

Zurzeit wird ein neues Verhandlungsmodell geprüft, bei dem die Tarifabschlüsse im Industriesektor als Maßstab für Löhne und Gehälter in anderen Sektoren gelten sollen. Beim sogenannten »Finnlandmodell« wird nicht mehr zentral verhandelt, sondern sektorenweise nachdem die Ergebnisse der Industrieverhandlungen feststehen. Die nachfolgenden Tarifabschlüsse dürfen nicht höher liegen, als die Leitabschlüsse in der Industrie. Hinter der Veränderung des Verhandlungsmodells steht die Arbeitgeberorganisation des privaten Sektor Finnlands (EK). Das Ziel des neuen Systems der Tarifverhandlung ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der für die finnische Wirtschaft wichtigen Exportbranchen zu sichern. Allerdings gibt es bisher keinen Konsens über die neue Herangehensweise, die gerade – nicht ohne Widerstand – getestet wird. Nach langen Verhandlungen und einem umfassenden Streik haben die Industriegewerkschaften einen neuen Tarifvertrag für 93 000 Arbeitnehmer_innen Anfang Januar 2020 zugestimmt, mit einer über 25 Monate laufenden 3,3-prozentigen Lohnerhöhung. Der Tarifvertrag ist bis zum 30.11.2021 gültig.

Zudem befürchten insbesondere diejenigen Gewerkschaften, die Beschäftigte in binnenmarktorientierten Branchen vertreten, eine steigende Ungleichheit der Einkommensentwicklung für ihre Mitglieder, wenn sie die Industrietarifabschlüsse

übernehmen sollen. Wie das zukünftige Verhandlungsmodell aussehen wird, ist noch offen. Sicher ist nur, dass die laufenden Konflikte teuer und unbeliebt sind. Die Industrie als Maßstab für Löhne und Gehälter in anderen Sektoren zu nehmen, wird auch aus Gleichberechtigungsperspektive kritisiert. Wenn die oft männerdominierten Industriebranchen als Maßstab dienen, wird es für frauendominierte Sektoren mit niedrigen Löhnen schwierig sein sich anzunähern, was notwendig ist, um die Gender Pay Gap zu verringern. Ein häufiger Kritikpunkt an diesem Modell ist, dass sich die Industriebranchen nur um eigene Interessen kümmern und das Fehlen einer übergreifenden Perspektive sich negativ auf die finnische Wirtschaft auswirken könne.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Während im Jahr 2010 noch etwa 65 Prozent der finnischen Bevölkerung den Gewerkschaften ein hohes Vertrauen aussprachen (internationaler Durchschnitt: 40 Prozent), fiel dieser Wert 2018 auf nur noch 44 Prozent. Diese Entwicklung steht für einen allgemeinen Vertrauensverlust der finnischen Bevölkerung in die Institutionen des Landes. So genießen weder die Regierung (31 Prozent) noch die Arbeitgeber (27 Prozent) hohes Vertrauen. Als Grund hierfür kann die langanhaltende Austeritätspolitik unter den konservativ-liberalen Vorgängerregierungen genannt werden, die für schmerzhaftes Einschnitte in den finnischen Wohlfahrtsstaat verantwortlich war. Es ist wenig überraschend, dass der Vertrauensverlust in die demokratischen Institutionen des Landes mit einer hohen Zustimmung für die rechtspopulistischen Wahren Finnen einhergeht, die sich immer wieder als Systemkritiker präsentieren. Auch die Gewerkschaften gelten in diesem Zusammenhang als Teil des politischen Systems.

Tatsächlich beteiligen sich die finnischen Gewerkschaften aktiv an den gesellschaftlichen Debatten des Landes. Der Dachverband SAK pflegt darüber hinaus – im Unterschied zu den anderen Verbänden STTK und AVAK – traditionell enge Beziehungen zur regierenden Sozialdemokratischen Partei (SDP). Wichtige Führungspersonen der Partei kommen häufig aus der Gewerkschaftsbewegung. Auch der ehemalige Ministerpräsident, Antti Rinne, war zuvor Gewerkschaftsführer. Die SDP und die SAK sind beide Mitglieder des Verbands der nordischen Arbeiterbewegung SAMAK. Dennoch versteht sich die SAK wie die anderen Gewerkschaftsdachverbände als unabhängige gesellschaftspolitische Organisation. Das zeigt die hohe Anzahl an Streiks in diesem Tarifjahr trotz einer von der SDP geführten Regierung. Durch die Arbeitskämpfe ist es den Gewerkschaften gelungen, einige sehr unbeliebte sozial- und arbeitspolitische Beschlüsse aus der konservativ-liberalen Ära rückgängig zu machen, zum Beispiel die unbezahlte Erhöhung der jährlichen Arbeitsstunden.

Insgesamt haben die Beziehungen der Gewerkschaften zur Regierung aufgrund der wirtschaftsliberalen Sparpolitik der vorherigen konservativ-liberalen Koalitionen gelitten. Der tripartite Verhandlungsprozess wurde von den damaligen Regierungen weitgehend ausgesetzt. Somit wurde die umstrittene Sparpolitik ohne gewerkschaftliche Rücksprache durchgesetzt.

Die neue sozialdemokratisch geführte Regierung hat als eine ihrer ersten Maßnahmen, den tripartiten Dialog wiedereingeführt, um einen breiten Konsens zu ihrem sozial-, wirtschafts-, und arbeitsmarktpolitischen Programm zu organisieren.

Es bleibt abzuwarten, wie stark die Effekte der Pandemie die finnische Wirtschaft prägen werden und ob die Unsicherheit der Pandemie und die wiedererlangte politische Relevanz der finnischen Gewerkschaften durch die Wiederbelebung des tripartiten Dialogs wie auch die tarif- sowie lohnpolitischen Verbesserungen weiter zu einem Wiederanstieg der gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen führen werden. Denn gleichzeitig hat zum einen die konkurrierende Arbeitslosenversicherung der Arbeitgeber (YTK) die Hemmschwelle für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft gerade für die Arbeitnehmer_innen erhöht, die am meisten Schutz benötigen. Zum anderen führt der digitale Strukturwandel in Finnland zu einer Neuordnung der Arbeitswelt. Den etablierten Arbeitnehmer_innenorganisationen fällt es schwer, auf die neuen Bedürfnisse einzugehen. Entsprechend sind neue Akteure, die sich beispielsweise um die Organisation der Plattformarbeiter_innen kümmern, nötig. Ein Beispiel dafür ist die im Jahr 2018 gestartete Kampagne Justice4couriers zur Stärkung der Arbeitsbedingungen von gewerkschaftlich nicht organisierten Essenskurier_innen. Hinter dieser Kampagne, die in etablierten wie sozialen Medien für Aufmerksamkeit sorgte, steht u.a. die Organisation Vapaa Syndikaatti – die finnischen Syndikalisten. Dazu kommt noch die Frage welche Effekte der vermehrt auftretenden Wunsch der Arbeitsgeberseite betriebliche Verträge statt Branchenverträge abzuschließen für die Allgemeinverbindlichkeit von finnischen Tarifverträgen haben wird. Viele Fragen, die die laufenden Entwicklungen aufwerfen, dürften sich aber im Herbst 2021 klären.

Dr. Philipp Fink, Leiter des Büros der FES für die Nordischen Länder, Stockholm

Josefin Fürst, Wiss. Mitarbeiterin im Büro der FES für die Nordischen Länder, Stockholm

KONTAKT

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

Verantwortlich:
Dr. Marc Meinardus
Gewerkschaftsprogramme Europa und Nordamerika
marc.meinardus@fes.de
www.fes.de/internationale-politikanalyse

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

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