

FINNLAND

Gewerkschaftsmonitor

Juli 2023

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Anfang April 2023 fanden die letzten Parlamentswahlen statt und Sanna Marins sozialdemokratische Regierungskoalition wurde abgewählt. Wie bereits 2019 und von den Wahlumfragen richtig prognostiziert, kam es erneut zu einem nervenaufreibenden Kopf-an-Kopf-Rennen der drei großen Parteien (Sozialdemokraten, Nationale Koalitionspartei, Die Finnen). Letztlich erzielte die Nationale Koalitionspartei mit 20,8 Prozent die meisten Stimmen, dicht gefolgt von den rechtspopulistischen Die Finnen mit 20,1 Prozent. Dann erst folgten die Sozialdemokraten mit 19,9 Prozent als Drittplatzierte.

Obwohl die Regierungskoalition unter sozialdemokratischer Führung abgewählt wurde, verzeichnete die Sozialdemokratie 2,2 Prozent Stimmenzuwachs. Es gelang der weltweit beliebten Sanna Marin also durchaus, neue Wähler*innen zu mobilisieren; für eine amtierende Ministerpräsidentin in Finnland gilt das als beachtliche Ausnahme. Allerdings polarisierte die linke Sozialdemokratin auch unter den Rechten, Konservativen und Liberalen. Deshalb waren am Ende die Finnen (+2,6 Prozent) und besonders die Nationale Koalitionspartei (+3,8 Prozent) erfolgreicher. Die Parteivorsitzende der Finnen bekam für ihr Mandat mehr direkte Stimmen als Sanna Marin und war der neue Wähler*innenmagnet.

Die Wahlsieger gewannen die konservativ-rechte Mehrheit ausgerechnet mit dem Versprechen, inmitten globaler Krisen zur Austeritätspolitik zurückzukehren. Dabei hatte diese zur Abwahl Juha Sipiläs (Marins liberalem Vorgänger) und der ersten Mitte-Rechts-Regierung geführt. Bereits im Wahlkampf warben Konservative, Rechte und Liberale gemeinsam für einen wirtschaftspolitischen Richtungswechsel und umfangreiche Einsparungen bei den Sozialausgaben. Die Angst vor einer hohen Staatsverschuldung sowie dem individuellen wirtschaftlichen Abstieg gilt bei vielen Wähler*innen als Hauptmotiv für den Richtungswechsel. Dabei lag die finni-

sche Staatsverschuldung zum Zeitpunkt der Wahl nur knapp über dem europäischen Durchschnittswert. Sie ist allerdings ein Traditionsthema in jedem Wahlkampf.

Die konservativen Wahlsieger bekamen den Regierungsauftrag und wählten sich als Koalitionspartner unter anderem die rechtsradikalen Finnen. Eine Koalitionsmöglichkeit, die sie bereits aus taktischem Kalkül im Wahlkampf nicht ausgeschlossen hatten. Die neue Koalition droht nun, Errungenschaften der Sozial-, Bildungs- und Klimapolitik der Regierung Marin zurückzudrehen. Der Parteivorsitzende der konservativen nationalen Sammlungspartei Petteri Orpo stellte bereits in den Koalitionsverhandlungen fest, dass es erhebliche inhaltliche Differenzen gibt, etwa bei Einwanderungspolitik und Klimaschutz. Erst Mitte Juni 2023 einigte sich die neue Regierung unter dem neuen Ministerpräsidenten Orpo mit den rechtspopulistischen »Finnen«, den liberal-konservativen Christdemokraten (EVP) und der liberalen Schwedischen Volkspartei (Renew, die die Agenda einer schwedischen Minderheit in Finnland vertritt).

Nach den schweren Koalitionsverhandlungen hatte die Regierung einen holprigen Start. Die ersten Wochen sind geprägt von einem Misstrauensantrag gegen den rechtsradikalen Wirtschaftsminister, dessen Rücktritt sowie einem kontinuierlichen Machtwettkampf zwischen Konservativen und »Finnen«. Dabei ist auffällig, wie selbstbewusst die »Finnen« auftreten. Beachtlich ist auch, dass erst nach der Wahl eine intensive öffentliche Diskussion darüber begonnen hat, wie kontrovers das Personal der »Finnen« sich z. T. in der Vergangenheit geäußert hat, bzw. wie radikal die Einstellungen und Politikvorschläge der Finnen sein werden.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Wie bei allen Volkswirtschaften haben die Corona-Pandemie, der Ukraine-Krieg und die resultierende Energiekrise Spuren in Finnlands ökonomischer Entwicklung hinterlassen. Finnland ist eines der Länder, das mit den geringsten Blessuren durch die von der Pandemie verursachten ökonomischen Tur-

bulenzen kam. Laut OECD stieg die finnische Wirtschaftsleistung bereits im zweiten Quartal 2021 wieder auf prä-Corona-Verhältnisse an. Auch das Produktionspotenzial konnte im ersten Quartal 2022 wieder auf prä-pandemisches Level angehoben werden. Die EU-Kommission rechnete für Finnland ursprünglich mit einem BIP-Wachstum von 3,0 Prozent in 2022 und von 2,0 Prozent in 2023. Dies wäre bereits eine deutlich langsamere konjunkturelle Erholung verglichen mit dem EU-Durchschnitt gewesen, der für 2022 mit 4,0 Prozent und für 2023 mit 2,8 Prozent prognostiziert wird. Der Angriff Russlands auf die Ukraine und die daraus resultierende Energiekrise beeinträchtigten das finnische Wirtschaftswachstum allerdings zusätzlich enorm. Anstatt der ursprünglich prognostizierten 3,0 Prozent BIP-Wachstum für 2022, verzeichnete Finnland lediglich eine Wachstumsrate von 2,2 Prozent. Für das Jahr 2023 prognostiziert die OECD sogar eine negative Wirtschaftswachstumsrate von -0,3 Prozent. Erst 2024 wird eine Erholung der Wirtschaft zurück zu einem Wirtschaftswachstum von 1,1 Prozent erwartet.

Ein belastender Hauptfaktor ist die steigende Inflation. Während diese im Januar 2022 noch bei 4,1 Prozent lag, stieg sie im November 2022 mit 9,1 Prozent auf ihren Höchststand seit Beginn des Ukraine-Kriegs. Zuletzt (Dezember 2022) lag die Inflation in Finnland bei 8,8 Prozent (zum Vergleich: Der Eurozonen-Durchschnitt liegt bei 9,2 Prozent).

Die relative Arbeitslosigkeit lag im Dezember 2022 bei 7,2 Prozent. Die Arbeitslosigkeit unter Frauen stieg infolge der Corona-Krise deutlich stärker an als bei den Männern, was in vorherigen Krisen umgekehrt war. Dies erklärt sich dadurch, dass von den Restriktionen überwiegend weiblich dominierte Sektoren betroffen waren, wie etwa Gastgewerbe und Einzelhandel. 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 relative Beschäftigungsquote mit 78,3 Prozent (3. Quartal 2022) im Vergleich zu den anderen nordischen Ländern niedrig (SWE 82,4 Prozent; ISL 84,1 Prozent; NOR 81,0 Prozent; DK 80,2 Prozent). Gleichzeitig weist Finnland die höchste individuelle Langzeitarbeitslosigkeit unter den nordischen Ländern auf.

Die sozialdemokratisch geführte Regierung hatte es sich im Regierungsprogramm zum Ziel gesetzt, die Beschäftigungsquote auf 75 Prozent zu steigern; dies hat sie erreicht. Das neue Ziel war deshalb eine Erhöhung auf 80 Prozent. 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 der Nachfrage nach finnischen Waren geführt. Außerdem waren die starken Verflechtungen mit der Russischen Föderation für die finnische Wirtschaft

stets wichtig. Trotz steigenden Misstrauens und EU-Sanktionen seit der Annexion der Krim hatte Finnland die Handelsbeziehungen mit Russland fortgeführt. Seit Beginn des russischen Angriffskriegs befindet sich die finnische Wirtschaft in einer Art Krisenzustand. Im Jahr 2021 gingen rund 5,4 Prozent der finnischen Exporte nach Russland, rund 12 Prozent der finnischen Importe stammen aus Russland. Damit ist Russland nach Deutschland und Schweden drittgrößter Handelspartner Finnlands. Hinzu kommt, dass viele finnische Firmen in Russland angesiedelt sind und dort entweder Außenstellen oder Tochterfirmen führen. Schon ohne die folgende Energiekrise hätte der Ukraine-Krieg die finnische Wirtschaft also stark getroffen. Im Anschluss an Finnlands NATO-Aufnahmeantrag beendete Russland zusätzlich die Gas- und Energieexporte. Obwohl Finnland die Corona-Pandemie wirtschaftlich gut überwinden konnte, stellen sich somit jetzt komplett neue Herausforderungen. Parallel zu stagnierenden Exporten und Importen, steigenden Inflationsraten und damit sinkender Kaufkraft, explodieren die Energiepreise und die resultierende Unsicherheit belastet die finnische Wirtschaft. Laut Statistics Finland und dem Natural Resources Institute Finland machten Energieimporte aus Russland rund 34 Prozent des finnischen Energieverbrauchs aus. Während Finnland die Energieversorgung zukünftig durch ein neu eröffnetes Atomkraftwerk sicherstellen kann, stellt die Gasversorgung besonders für die Industrie ein Problem dar. Rund 92 Prozent des in Finnland verbrauchten Gases stammen aus Russland. Obwohl Finnland einen Großteil der Gasnachfrage über LNG von anderen Anbietern beziehen könnte, stelle die Dekarbonisierung und Defossilisierung des Industriesektors eine besondere Herausforderung dar.

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. 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. Die ersten Auswirkungen der demografischen Entwicklung sind bereits spürbar, seit die geburtenstarken Jahrgänge der späten 1940er Jahre und 1950er Jahre nach und nach das Renteneintrittsalter 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 können auch allgemeingültig sein und gelten dann damit für alle Arbeitnehmer*innen in der entsprechenden Branche. Ausländische Unternehmen müssen diese einhalten, 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 hat Finnland seine Meinung geändert und unterstützt nun den Kommissionsvorschlag. Auch die finnischen Dachverbände haben den Vorschlag befürwortet. Ebenfalls hat die finnische Regierung die neuen europäischen Vorschriften hinsichtlich Lohntransparenz und Arbeitsbedingungen von Menschen, die über digitale Plattformen arbeiten, unterstützt. Eine Erklärung dieser innernordischen Unterschiede ist, dass Finnland unter anderem als Mitglied der Währungsunion am weitesten in die EU integriert ist und dass die finnischen Tarifverträge 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 de facto ein Arbeitszwang für Arbeitslose eingeführt. Die Arbeitszeit wurde um 24 Stunden im Jahr ohne Lohnausgleich erhöht. Weitreichende Arbeitskonflikte waren die Folge.

Die sozialdemokratisch geführte Regierung hatte sich die Befriedung der Sozialpartnerschaft zum Ziel gesetzt. Dennoch war die erste Regierungszeit von Sanna Marin von vielen Arbeitskonflikten geprägt. Die Gewerkschaftsseite hatte die Ergebnisse des Sozialdialogs nicht immer als zufriedenstellend befunden, ein wichtiger Grund dafür ist, dass in der Regierungskoalition unter anderem auch zwei liberale Parteien vertreten waren, deren Verhandlungsziele sich von denen der Arbeitnehmer*innen-Seite unterschieden. Die Zahl der Arbeitskonflikte lag im Jahr 2020 bei 108 und war damit fast so hoch wie im Vorjahr (107 Arbeitskonflikte). 2021 war der Anzahl der Konflikte (55 Konflikte) im Vergleich niedrig (niedrigste Anzahl innerhalb der letzten 50 Jahre). 2021 nahmen etwa 22 500 Arbeitnehmer*innen an den Arbeitskonflikten teil und die Zahl der Ausfalltage lag bei ca. 34 100.

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 Mitgliederzahlen und verloren dadurch auch an politischem und gesellschaftlichem Einfluss. Die schwere Rezession im Jahr 1991 hat das Land nicht nur erschüttert, sondern sorgte auch für Veränderungen in der Gewerkschaftslandschaft. 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. Diese Entwicklung ist in Finnland sehr stark gewesen, der gewerkschaftliche Organisationsgrad lag 2000 bei 74 Prozent, bis 2019 sank der gewerkschaftliche Organisationsgrad auf 59 Prozent.

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 Gent-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 Jahre 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 Gent-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*innen repräsentiert. SAK hat insgesamt 18 Mitgliedsgewerkschaften, die sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor tätig sind. Mit insgesamt 835 652 Mitgliedern (1.1.2022) sind somit 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

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	835 652	EGB, IGB, NFS (Nordischer Gewerkschaftsrat)
Toimihenkilökeskusjärjestö, STTK (Finnischer Bund der Angestellten)	Vorsitz: Antti Palola	450 000	EGB, IGB, NFS (Nordischer Gewerkschaftsrat)
Korkeakoulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö, AKAVA (Gewerkschaftsbund der akademischen und leitenden Angestellten in Finnland)	Vorsitz: Maria Löfgren	600 000	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 Dienstleistungs- gewerkschaft)	SAK	Vorsitz: Annika Rönni-Sallinen	200 000	UNI, UNI Europa, IUF, EFFAT
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto, JHL (Gewerkschaft für den öffentlichen und Wohlfahrtssektor)	SAK	Vorsitz: Päivi Niemi-Laine, Stv. Vorsitz: Håkan Ekström	165 000	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	160 000	PSI, EPSU, NOFS (Nordischer Verband der öffentlich Beschäftigten)
Opetusalan Ammattijärjestö, OAJ (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft)	AKAVA	Vorsitz: Katarina Murto Stv. Vorsitz: Katariina Kattelus	120 000	EI, ETUCE, NLS (Nordischer Lehrerrat)

(STTK) angehören. Insgesamt sind bei der STTK 13 Gewerkschaften Mitglied, die rund 450 000 Mitglieder 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 614 788 Mitglieder (1.1.2022).

Die finnische Gewerkschaftsbewegung verzeichnete seit 2015 einen erheblichen Mitgliederschwund. Während 2015 noch rund 74 Prozent der finnischen Beschäftigten einer Gewerkschaft angehörten, waren es 2019 nur noch 67 Prozent, was einen Mitgliederschwund von rund –7 Prozent-

punkten innerhalb von 4 Jahren beträgt. Die Pandemie schien zunächst positive Auswirkungen auf die Gewerkschaftsmitgliedschaft gehabt zu haben. 2020 waren wieder 69 Prozent der Finn*innen Mitglied einer Gewerkschaft. In den aktuellen Statistiken zeigt sich allerdings, dass der Anteil an Beschäftigten mit Gewerkschaftsmitgliedschaft im Jahr 2021 wieder auf 67 Prozent zurückging. Dies spricht dafür, dass die steigenden Zahlen nur pandemiebedingt waren und keinen eigenständigen Trend darstellen. 2021 waren 72 Prozent der beschäftigten Frauen Gewerkschaftsmitglieder und 61 Prozent der Männer. Hinsichtlich des Alters zeigt sich deutlich, dass die Alterskategorie der 55- bis 64-Jährigen mit einem Anteil von 76 Prozent am häufigsten in Gewerkschaften organisiert ist. Je jünger die Finninnen und Finnen, desto geringer der Organisationsgrad. Bei den

35- bis 44-Jährigen sind es nur noch 67 Prozent und bei den 18- bis 34-Jährigen schließlich knapp 56 Prozent. Im Hinblick auf Branchenunterschiede zeigt sich: Den höchsten gewerkschaftlichen Organisationsgrad wies 2021 der öffentliche Dienst auf. Rund 79 Prozent der städtischen und 80 Prozent der kommunalen Angestellten sind Mitglied in einer Gewerkschaft. In der Industrie (69 Prozent) und besonders dem privaten Dienstleistungssektor (58 Prozent) sind es deutlich weniger. Unterschiede im Hinblick auf den sozioökonomischen Status der Beschäftigten gibt es nicht: Unter hochrangigen Beamten (67 Prozent), niedrigen Beamten (67 Prozent) und Mitarbeitern (66 Prozent) fiel der Anteil der Beschäftigten mit Gewerkschaftsmitgliedschaft jeweils ähnlich aus. 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 zu 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.

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 1980er 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 nordeuropäischen Vergleich ist die Anzahl von Arbeitskonflikten aber immer noch hoch. 2019 fanden 107 Konflikte statt, 2020 waren es 108. Die Zahl verlorener Arbeitstage 2019 war die höchste (378 029) seit 2005, gefolgt von 176 184 im Jahr 2020. Zwischen 2019 und 2021 sind viele Tarifverträge ausgelaufen. Der Höhepunkt lag im März 2020, als Verträge, die etwa 757 900 Mitarbeiter*innen eingeschlossen haben, ausliefen.

Die Gewerkschaftsbewegung hat zurzeit eine gute Beziehung zur 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 Arbeitslosengeld) zu erneuern. Direkt nach dem Regierungswechsel 2019 ist der Sozialdialog wieder aufgenommen worden. Die Regierung hat beispielsweise eine Reihe von tripartiten Arbeitsgruppen ins Leben gerufen, an denen sich die Gewerkschaftsdachverbände beteiligen. Ziel ist es, u.a. die finnische Beschäftigungsquote auf 80 Prozent zu erhöhen. Wenn die Sozialpartner aber inhaltlich nicht übereinkommen, schaltet sich die Koalitionsregierung ein und trifft die Entscheidung, was für die Gewerkschaften nicht immer einfach 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. 2020 wurden 91 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 beispielsweise 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 wird von einer deutlichen Mehrheit der Finn*innen sehr positiv gesehen und erklärt den hohen Grad der tarifpolitischen Abdeckung in Finnland. Ein Tarifabschluss wird für eine Branche als allgemeinverbindlich für alle Beschäftigten (und Arbeitgeber*innen) erklärt, wenn mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen einer Branche Mitglied einer der Vertretungsorganisationen sind, die den Tarifvertrag abgeschlossen haben. Insofern gefährden die sinkenden Mitgliederzahlen bei den Gewerkschaften und bei den Arbeitnehmer*innenorganisationen die Anwendung dieses Instruments und schwächen damit die Verhandlungsstärke der Arbeitnehmer*innenvertretung.

2020 ist eine neue Bedrohung der Allgemeinverbindlichkeit der finnischen Tarifverträge auf den Plan getreten: Der Branchenverband der für die finnische Wirtschaft wichtigen Waldindustrie kündigte an, dass nach Ablauf der derzeitigen Bran-

chenabkommen keine neuen Vereinbarungen unterzeichnet werden sollten. Der Grund sei, 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. Viele Unternehmen der Waldindustrie haben trotz dieser Entwicklung Tarifverträge abgeschlossen, mit der wichtigen Ausnahme des Forstunternehmens UPM. UPM kündigte Anfang 2021 an, dass man für alle Angestellten keine Tarifverträge mehr abschließen werde, sondern künftig nur noch individuell verhandeln wolle. Für alle fünf Geschäftsbereiche wollte das Unternehmen verschiedene Verträge abschließen, sodass Angestellte von UPM künftig unter verschiedensten Bedingungen arbeiten würden – eine große Herausforderung für die Gewerkschaften. Nach vier Monaten Streik konnte die Arbeitgeberseite schließlich fünf unterschiedliche Tarifverträge durchsetzen. Es ging nicht nur um die Arbeitsbedingungen der Arbeiter*innen in der Papierbranche, sondern auch um die Zukunft der Allgemeinverbindlichkeit der Tarifverträge. Nach einer Umstrukturierung des Branchenverbandes der Technologieindustrie wurde es 2021 für Mitgliedsunternehmen möglich, zwischen Branchenabkommen und betrieblichen Verträgen zu wählen. Die Gewerkschaftsseite war auch hier besorgt, dass die allgemeine Verbindlichkeit von Tarifverträgen gefährdet und die bevorstehende Tariffbewegung behindert werden könnte. 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, um Betriebsverträge abzuschließen; dies ist hauptsächlich für sehr große Unternehmen interessant. Es ist noch nicht klar, wie die Effekte dieser Verschiebung aussehen werden. Seit dem letzten Konflikt hat sich die Stimmung beruhigt, auch wenn die Beziehung zwischen der Arbeitnehmer*innen- und der Arbeitgeber*innenseite stärker von Misstrauen geprägt ist.

Zurzeit wird ein Verhandlungsmodell geprüft, bei dem die Tarifabschlüsse im Industriesektor als Maßstab für Löhne und Gehälter in anderen Sektoren gelten sollen. Hinter dem Verhandlungsmodell steht die Arbeitgeberorganisation des privaten Sektor Finnlands (EK). Beim sogenannten »Finnland-Modell« soll nicht mehr zentral verhandelt, sondern sektorweise nachdem die Ergebnisse der Industrieverhandlungen feststehen. Der Gedanke ist, dass nachfolgende Tarifabschlüsse nicht höher liegen dürfen als die Leitabschlüsse in der Industrie. In der Praxis funktioniert das Modell aber nicht, da es bisher keinen Konsens über die neue Herangehensweise gibt. Das gewünschte Ziel des Systems der Tarifverhandlung ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der für die finnische Wirtschaft wichtigen Exportbranchen zu sichern.

Im Fall eines Konflikts zwischen den Verhandlungspartnern wird das Nationale Vermittlungsamt einberufen, bestehend aus einer Ombudsperson. Die amtierende Ombudsperson ist Anu Sajavaara. Seit Jahren wird bemängelt, dass diese wichtige Institution nur aus einer einzelnen Person besteht. Die

Ombudsperson wird abwechselnd von Arbeitgebern und von Vertretungen der Beschäftigten gewählt.

Nach einem angekündigten Streik und mit Unterstützung des Nationalen Vermittlungsamts ist für 2022 wieder ein Tarifvertrag zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften im Industriesektor abgeschlossen worden. Die Arbeitnehmer*innen-Seite hat darauf bestanden, für die ganze Branche zu verhandeln statt lokal mit den etwa 3 700 Unternehmen, die vom Tarifvertrag eingeschlossen werden. Dies war erfolgreich und der neue Tarifvertrag ist für die Branche allgemeinverbindlich. Der neue Vertrag sollte über zwei Jahre laufen, aber die Lohnveränderungen waren nur für das erste Jahr festgelegt. Die Lohnverhandlungen zwischen Arbeitnehmer*innen (Industrial Union) und Arbeitgebern scheiterten, was zur Auflösung des Tarifvertrags im November 2022 führte. Die Verhandlungen wurden schließlich wieder aufgenommen, zogen sich allerdings ergebnislos bis Februar 2023 hin. Dies lag daran, dass sich die finnischen Gewerkschaften angesichts der steigenden Inflation das Ziel einer Lohnerhöhung von 5 Prozent gesetzt hatten, inspiriert unter anderem von ähnlichen Anstiegen im deutschen Industriesektor 2023. Am 5. Februar 2023 wurde schließlich nach einem dreitägigen Streik ein neuer zweijähriger Tarifvertrag mit der Chemie- und Technikindustrie geschlossen. In der Technikindustrie soll 2023 eine Lohnerhöhung von 3,5 Prozent sowie ein einmaliger Bonus von 400 Euro ausbezahlt werden. Für 2024 ist eine weitere Lohnerhöhung von 2 Prozent und ein arbeitsplatzspezifischer Anteil von 0,5 Prozent festgelegt. In der Chemieindustrie soll 2023 eine Lohnerhöhung von 2,2 Prozent stattfinden, samt einmaligem Bonus über 800 Euro. 2024 sollen Lohnerhöhungen um 3,3 Prozent folgen sowie ein arbeitsplatzspezifischer Anteil von 0,2 Prozent.

Dass das »Finnland-Modell« nicht ganz wie geplant funktioniert, ist 2022 auch klar geworden, als die Gewerkschaften und die Arbeitgeberseite einen Tarifvertrag für die Gemeindeangestellten verhandelten, um dieser oft sehr niedrig bezahlten Beschäftigungsgruppe eine deutliche Verbesserung zu sichern. Die Löhne der Gemeindeangestellten sind an die Löhne der Industrie geknüpft worden, sollen aber über fünf Jahre je ein Prozent über denselben liegen. Die Löhne der Industrie 2023–2024 werden um 7 Prozent erhöht. Für etwa 300 000 Kommunalangestellte wie Lehrer*innen und Pflegepersonal bedeutet das einen Anstieg um etwa 9 Prozent. Insbesondere die Gewerkschaften, die Beschäftigte in binnenmarktorientierten Branchen vertreten, haben bei Übernahme der Industrietarifabschlüsse eine steigende Ungleichheit der Einkommensentwicklung unter ihren Mitgliedern befürchtet. Vielleicht zeigt diese Entwicklung, dass das nicht der Fall sein muss. Wie das zukünftige Verhandlungsmodell aussehen wird, ist noch offen und muss weiterhin beobachtet werden.

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 rechtspopulistische Partei Die Finnen einhergeht, die sich immer wieder als Systemkritiker präsentiert. 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 die trotz einer von der SDP geführten Regierung stattfinden. 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, und bis dato auch die Allgemeinverbindlichkeit der Tarifverträge zu verteidigen.

Insgesamt haben die Beziehungen der Gewerkschaften zur Regierung aufgrund der 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 wieder eingeführt, um einen breiten Konsens zu ihrem sozial-, wirtschafts-, und arbeitsmarktpolitischen Programm zu organisieren. Die Gewerkschaftsseite befand die Ergebnisse des Dialogs nicht immer zufriedenstellend. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass in der Regierungskoalition auch zwei liberale Parteien vertreten sind, deren Verhandlungsziele sich von denen der Arbeitnehmer*innen unterscheiden.

Es bleibt abzuwarten, wie lange die Effekte der Pandemie und des russischen Angriffskriegs inklusive Energiekrise die finnische Wirtschaft prägen werden. Ebenso bleibt abzuwarten, ob die Unsicherheit der Corona-Jahre 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. Denn gleichzeitig hat zum einen die konkurrierende Arbeitslosenversicherung der Arbeitgeber (YTK) die Hemm-

schwelle 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 Instrumente und Akteure, die sich beispielsweise um die Organisation der Plattformarbeiter*innen kümmern, nötig. Dazu kommt die Frage, welche Effekte der vermehrt auftretende Wunsch der Arbeitgeberseite, betriebliche Verträge statt Branchenverträge abzuschließen, für die Allgemeinverbindlichkeit von finnischen Tarifverträgen haben wird. Viele Fragen, die auch weiter nah beobachtet werden müssen.

Kristina Birke Daniels, Leiterin 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 | 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.