

# ESTLAND

## Gewerkschaftsmonitor

November 2019

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

### **POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN**

#### POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die politische Lage in Estland ist immer noch klar von den Wahlen zum Riigikogu, dem estnischen Parlament, vom 3. März 2019 und der darauffolgenden Regierungsbildung bestimmt. Aufgrund des Wahlerfolgs der rechtspopulistisch bis teilweise offen nationalistisch auftretenden nationalkonservativen EKRE Partei, der es mit knapp 18 Prozent der Wählerstimmen gelang, zunächst die Öffentlichkeit zu kapern und dann in eine mitte-rechts Regierung einzutreten, finden soziale Themen derzeit faktisch nicht statt. Es gibt keine politischen Debatten, die sich der Lage der arbeitenden Bevölkerungsteile annehmen. Auch die Wahlen zum EU-Parlament, die am 28. Mai 2019 folgten, konnten diesen Trend nicht brechen und waren insgesamt für die allgemeine Öffentlichkeit weit weniger attraktiv. Im Vergleich zu den 63,7% Wahlbeteiligung vom März sank die entsprechende Quote auf nur 37,6% und es fand de facto kaum inhaltlicher Wahlkampf, geschweige denn öffentliche Debatten in Verbindung mit den EP-Wahlen statt.

Dies ist ein Rückschritt für das estnische Sozialmodell, nachdem im Jahr zuvor unter der liberal-konservativ-sozialdemokratischen Regierung Schritte für eine Verbesserung der allgemeinen Lage eingeleitet wurden. Nach fast zehnjähriger Unterbrechung nahm man im Mai 2018 den sozialen Dialog auf Leitungsebene in den Bereichen der Arbeits- und Sozialpolitik zwischen der Regierung und dem Gewerkschafts- und Arbeitgeberverband wieder auf. Im Anschluss daran fanden weitere Treffen zwischen den drei Parteien im Büro des Premierministers im September 2018 und im Juni 2019 statt.

Obwohl auch während der Jahre 2018 bis 2019 die Öffentlichkeit weitestgehend ausgespart blieb und keine wesentlichen Debatten zu Arbeits- und Sozialfragen geführt wurden, ermöglichten die Gespräche den Gewerkschaften und Arbeitgebern mittels der Zugänge zu den relevanten Ministerien Einblicke und die Möglichkeit, Themen wie der Finanzie-

rung der Sozialversicherung (April 2018), der Beschäftigung von Leiharbeitnehmern aus Nicht-EU-Ländern (Mai 2018), den Anpassungsbedarf der Arbeitslosenversicherung an die sich ändernden Strukturen des Arbeitslebens (Juni 2018) und mögliche Änderungen am Arbeitsvertragsgesetz (Oktober 2018) auf die Tagesordnung zu setzen.

Dies schlug sich in Teilen auch auf die Regierungsbildung im Frühjahr nieder. Der Koalitionsvertrag, der am 8. April 2019 von drei Parteien – der liberalen Zentrumsparterie, der oben bereits erwähnten Estnischen konservativen Volkspartei (EKRE) und der konservativen Vaterlandspartei (Isamaa) – unterzeichnet wurde, umfasst mehrere Themen der Arbeitnehmerrechte (sowohl individuell als auch kollektiv), des Sozialschutzes sowie verschiedener Aspekte der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Die Regierung plant insbesondere: a) mit den Tarifpartnern Prinzipien der Versicherungen gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten zu entwickeln (was allerdings in den vergangenen zwei Jahrzehnten mehrfach erfolglos angekündigt wurde); b) durch Möglichkeiten für Umschulungen, Weiter- und Erwachsenenbildung die angespannte Arbeitsmarktlage zu entlasten; c) die Jugendbeschäftigung durch Änderung einiger im Arbeitsvertragsgesetz festgelegter Anforderungen zu erhöhen; d) regulatorisch und steuernd Beschäftigungsbedingungen von Leiharbeiter\_innen, insbesondere aus Drittländern, zu verbessern, die Unternehmen in Estland von Leiharbeitsfirmen aus anderen EU-Ländern vermittelt werden.

Zudem hat sich die neue Regierung zu einer Neuregelung der grundsätzlichen Verfahren bei Tarifverhandlungen verpflichtet, was auch die Organisation von Arbeitskämpfen bei Tarifkonflikten beinhaltet. Dabei sollen Rechte und Pflichten von Arbeitnehmer\_innen und Arbeitgeber\_innen klarer gefasst werden. Darüber hinaus ist angedacht, eine maximale Dauer eines Schlichtungsverfahrens im Falle eines Arbeitskampfes festzulegen und eine Liste von Branchen zu definieren, in denen das Streikrecht nur beschränkt gelten soll.

Alle genannten Aspekte sind für Gewerkschaften und Arbeitnehmerschaft von herausragender Bedeutung. Gleichwohl

besteht das nicht geringe Risiko, dass Neuregelungen von Richtlinien Einschränkungen von erkämpften Rechten bedingen oder diese gar ganz außer Kraft setzen könnten. In den Augen der Gewerkschaften wird dieses Risiko nicht durch die Zusicherung aufgewogen, den Drei-Parteien-Sozialdialog mit den Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbänden »zu Themen bezüglich des Arbeitsmarktes« fortsetzen zu wollen. In dieser Hinsicht ist es sicherlich auch nicht hilfreich, dass sich die neue Koalition entschied, ohne vorherige Gespräche mit den Tarifpartnern eine wesentliche Reform des obligatorischen Rentensparsystems vorzunehmen. Es bleibt dabei weiter unklar, ob die Einzelheiten der Reform mit Sozialpartnern abgestimmt werden sollen.

## WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Die estnische Wirtschaft wächst seit dem Jahr 2010. Zuletzt war das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts sogar stärker als zuvor erwartet – 4,9 % in 2017 und 3,9 % in 2018 –, verlangsamt sich jüngsten Schätzungen jedoch. Laut Prognose der Eesti Pank (Nationalbank Estlands) wird das Wachstum im Jahr 2019 über 3 % bleiben, sich in den kommenden beiden Jahren aber 2 % annähern.

Aufgrund des schnellen Wirtschaftswachstums blieb die Nachfrage nach Arbeitskräften im Jahr 2018 und in der ersten Hälfte des Jahres 2019 hoch. Die Zahl der bei den Steuer- und Zollbehörden als Lohnempfänger registrierten Personen wuchs Anfang 2019 um 2,6 %, was in etwa der Rate des Vorjahrs entsprach. Die Beschäftigungszahlen erreichten 2018 ihren Höchststand, als der Jahresdurchschnitt der Erwerbstätigen (im Alter von 15 bis 74) 664.700 Personen erreichte und die Erwerbsquote bei 71,9 % lag. Gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit seit 2011 gesunken. In absoluten Zahlen gab es 2019 37.700 erwerbslose Personen (im Alter von 15 bis 74) und die Arbeitslosenquote betrug 5,4 %.

Das starke Wirtschaftswachstum hat im Zusammenspiel mit steigender Nachfrage nach Arbeitskräften das Lohnwachstum befeuert. Das durchschnittliche monatliche Bruttoeinkommen stieg 2017 um 6,5 % (€ 1.221) und 2018 um 7,3 % (€ 1.310). Wirtschaftsprognosen der Eesti Pank und des Finanzministeriums erwarten, dass das Lohnwachstum sich in den kommenden Jahren fortsetzen wird, allerdings verlangsamt.

Trotz der positiven Trends in der Wirtschaft, einschließlich sehr guter Steuereinnahmen, war das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2018 höher als im Vergleich zum Vorjahr. Der Hauptgrund für das zunehmende Defizit im Staatshaushalt war das schnelle Wachstum der Staatsausgaben, während zugleich nichtsteuerliche Einnahmen hinter den Erwartungen zurückblieben. Daher verschlechterte sich die strukturelle Haushaltsposition nachhaltig und überschritt die erlaubte Schwelle von 0,5 % des BIP. Die estnische Zentralbank ging daraufhin im März 2019 mit der Warnung an die Öffentlichkeit, dass mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit des Landes »in den kommenden Jahren ein nominaler Überschuss« angestrebt werden müsse.

Premierminister Jüri Ratas (Zentrumspartei) räumte im Frühling 2019 ein, dass sich im Staatshaushalt 2020 kein Geld für einen außerplanmäßigen Rentenanstieg befinden wird – das wichtigste Versprechen seiner Partei vor den Parlamentswahlen. Aufgrund der allgemeinen Haushaltslage sah sich die Regierung gezwungen, die angekündigte Erhöhung der Gehälter von Polizisten, Rettungshelfern, Sozialarbeitern, Lehrern und Mitarbeitern im kulturellen Bereich mit höherer Bildung zu verschieben. Es ist offen, ob die Regierung in der Lage sein wird, diese Versprechen innerhalb der nächsten zwei oder drei Jahre einzuhalten.

## GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Der estnische Gewerkschaftsverband (EAKL) und der estnische Arbeitgeberverband vereinbarten Ende September 2018 einen Tarifvertrag, der einen Anstieg des nationalen Mindestlohns auf bis zu 540 € pro Monat (3,20 € pro Stunde) ab 1. Januar 2019 vorsah.

Der Verband der Tarifpartner, der sowohl der Arbeitnehmer als auch die Arbeitgeberseite repräsentiert, unterzeichnete im Januar 2018 eine Richtlinie zu Best Practices Modellen in Bezug auf die Verlängerung von Tarifverträgen auf nationaler oder sektorieller Ebene. Im Vertrag definiert werden die Mindestkriterien für Tarifpartnerorganisationen mit Blick auf die repräsentierten Mitglieder sowie die Einrichtung eines klaren Verfahrens für die Rechtsverbindlichkeit der von der Gewerkschaft und dem Arbeitgeberverband abgeschlossenen Tarifverhandlungen für alle Unternehmen und Arbeitnehmer\_innen in der jeweiligen Branche.

Am 12. September 2018 präsentierte der EAKL den politischen Parteien seine Wahlerklärung mit Schwerpunkt auf den Themen, bei denen Gewerkschaften über Expertise und Erfahrung verfügen – dazu zählen insbesondere wirtschaftliche Entwicklung, Arbeitsleben, Funktion des Arbeitsmarktes und soziale Fragen. Der Gewerkschaftsverband betonte dabei, dass das Hauptziel für die kommenden vier Jahre die Verbesserung des Arbeitslebens in Estland sein müsse. Dies beinhaltet ein schnelleres Wachstum der Gehälter im Vergleich zu den Lebenshaltungskosten, Arbeitgeber, die die Rechte von Arbeitnehmer\_innen respektieren, und ein Umfeld, das ein gesundes Leben und die persönliche Entwicklung der Bevölkerung fördert.

Nach dieser Annäherung an die politischen Parteien unterzeichnete der EAKL vor den Wahlen zum Riigikogu mehrere Kooperationsvereinbarungen formeller Natur mit verschiedenen politischen Parteien – mit der Zentrumspartei (Oktober 2018), den Sozialdemokraten (Februar 2019) und mit der Partei Eesti 200, einer Ende 2018 gegründeten neuen Partei, die es letztlich aber nicht in das Parlament geschafft hat (Februar 2019).

Institutionell war die einzige Änderung in der Führung der Gewerkschaft die Wahl des neuen Vorsitzenden der Gewerkschaft der Industrie- und Metallarbeiter im Frühling 2019. Von 2018 bis zur ersten Hälfte 2019 fanden weder große Protest-

aktivitäten der Gewerkschaften noch Arbeitskämpfe statt. Allerdings entschied die Gewerkschaft der Akademiker Ende Mai 2019 Warnstreiks zu organisieren, nachdem die Regierung bekannt gegeben hatte, die Forschungsförderung für die nächsten vier Jahre weiterhin auf dem niedrigen Stand von 0,71 Prozent des BIP belassen zu wollen. Vertreter politischer Parteien, Forschungseinrichtungen, Unternehmens- und Arbeitgeberorganisationen hatten im Dezember 2018 eine Vereinbarung unterzeichneten, wonach alle Parteien die Gewährleistung eines Anstiegs der Forschungsförderung in Estland auf 1 Prozent des BIP innerhalb der nächsten drei Jahre unterstützen sollten. Der erste Warnstreik erfolgte am 5. Juni 2019. Seither wurden jedoch keine weiteren Maßnahmen angekündigt, da laut der Gewerkschaft kein Streik geplant ist, solange die Finanzierungsgespräche nicht zum Stillstand kommen.

Demgegenüber stehen allerdings Zweifel, inwiefern die Fähigkeiten zum Arbeitskampf der estnischen Gewerkschaften derzeit vorhanden sind. Der von Februar bis März 2018 knapp zwei Monate andauernde Streik bei der Fleischproduktionsanlage HKScan Estonia in Rakvere muss hier als Beispiel für eine schlechte Organisation angeführt werden. Als der Konflikt sich zuspitzte, war keine Gewerkschaft vor Ort. Obwohl eine lokale Gewerkschaft gegründet worden war, war die Mehrheit der Arbeiter\_innen nicht davon überzeugt, dass der Streik angesichts seiner Vorbereitung und Durchführung zu einem Erfolg führen könnte. In der Folge nahmen nur 20 bis 25 Arbeitnehmer\_innen am längsten Streik in Estland seit Wiedererlangung der Unabhängigkeit im Jahr 1992 teil. Da während des Streiks keine Gespräche mit dem Unternehmensmanagement geführt wurden, endete die Aktion Anfang April, als das Management einseitig entschied, ein neues Entlohnungssystem einzuführen. Obwohl die Streikenden eine etwa 5-prozentige Lohnerhöhung erhielten, unterzeichnete das Management kein Abkommen mit der Gewerkschaft. Die Lohnerhöhung blieb zudem weit hinter den von der Gewerkschaft zu Beginn des Streiks geforderten 50 % zurück.

## GEWERKSCHAFTEN IN ESTLAND – FAKTEN UND DATEN

### HISTORISCHE ASPEKTE

Die Estnischen Gewerkschaften haben sich bei einem Kongress im Dezember 1989 von der Dachorganisation der Gewerkschaften der Sowjetunion losgesagt. Der neue unabhängige estnische Gewerkschaftsverband EAKL wurde daraufhin im April 1990 gegründet.

Die politischen und wirtschaftlichen Prozesse im Land prägten die Entwicklung der Gewerkschaften in Estland. Nach der Wiederherstellung der Unabhängigkeit im Jahr 1992 erklärte Estland die Marktwirtschaft zum gesellschaftlichen Ziel. Folgerichtig wurde die Privatisierung der zuvor staatlichen Unternehmen Mitte der 1990er-Jahre unter der Vorgabe konzipiert und ausgeführt ausländische Investoren anzulocken, die angesichts des neuen wirtschaftlichen Paradigmas estnische Unternehmen strikt auf die wettbewerbsorientierte Marktlogik ausrichten sollten.

Das erste Jahrzehnt (1990er-Jahre) der Unabhängigkeit der estnischen Gewerkschaften könnte man als Findungsphase charakterisieren, während sich die Realität – insbesondere die wirtschaftliche – dramatisch änderte. Die Gewerkschaften mussten zum ersten Mal seit über 50 Jahren mit der Rekrutierung von Mitgliedern beginnen. Dennoch überwog der Wunsch zur Sicherung aller Arbeitsrechte und Garantien in der Gesetzgebung, weshalb Verhandlungen zu Tarifverträgen eher formeller Natur blieben und sich vorwiegend auf einige zusätzliche »Bonis« (meist in Form von Naturalien) anstatt auf die Festlegung von Löhnen konzentrierten.

In den Jahren 2002 bis 2003 änderte sich jedoch der politische Kontext: eine (neo)liberale Ideologie wurde vorherrschend, Flexicurity in Arbeitsbeziehungen und am Arbeitsmarkt wurde gefördert und man sah den politischen Willen, die Rolle und Bedeutung des Drei-Parteien-Dialogs herunterzuspielen. Einige Jahre später lehnte die Regierung die regelmäßige Teilnahme an den strukturierten Drei-Parteien-Verhandlungen schließlich ab und entschied sich stattdessen für Ad-hoc-Besprechungen, wobei sie Verhandlungen durch Konsultationen oder sogar durch die reine Benachrichtigung der Tarifpartnern über bereits getroffene Entscheidungen ersetzte.

Nicht alle Gewerkschaften waren in der Lage und bereit, sich schnell an die neue Realität anzupassen. Insbesondere Gewerkschaftsorganisationen vor Ort in den Betrieben, auf Arbeitsplatzebene (und teilweise auch für die auf Branchenebene) verloren ihre Existenzgrundlage. Das Ergebnis war ein einschneidender, sehr schneller Rückgang der Mitgliederzahlen und Repräsentativität der Gewerkschaften, der bis heute anhält. Laut der ILO war Estland im Jahr 2017 das Land mit dem geringsten Organisationsgrad – 4,5 % der Beschäftigten – in Europa. Die vom EAKL Anfang 2019 gemeldeten Mitgliederzahlen fielen auf unter 20.000 (im Vergleich zu 30.000 im Jahr 2012).

### GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Das rechtliche Umfeld für die Gewerkschaftsarbeit blieb während des letzten Jahrzehnts im Großen und Ganzen unverändert. Die Zersplitterung der Gewerkschaftslandschaft sowie die abnehmende Zahl an Mitgliedern und die damit einhergehende nachlassende Repräsentativität untergraben jedoch die Rolle der Gewerkschaften als Tarifpartner und schwächen ihre Position im sozialen Dialog.

EAKL bleibt die einzige Dachorganisation für Gewerkschaften in Estland, die die wesentlichen international anerkannten Kriterien für einen nationalen Verband erfüllt – er hat genügend Mitglieder und vertritt ihre Interessen in wichtigen Branchen (Fertigung, öffentlicher Dienste, Transport, Privatwirtschaft), beschäftigt professionelles Personal (wenn auch mit abnehmender Tendenz), wird von Behörden und Arbeitgebern auf nationaler Ebene anerkannt und ist mehreren internationalen Gewerkschaftsorganisationen angeschlossen.

Der estnische Gewerkschaftsverband Estonian Employees' Unions' Confederation (TALO) wurde als zweite zentrale Ge-

werkschaftsorganisation im September 1992 gegründet, nachdem sich einige branchenbezogene Gewerkschaften von Angestellten vom EAKL abgespalten hatten. TALO hat seither einen Großteil seiner Mitglieder verloren und seit mehr als einem Jahrzehnt keine Daten zur tatsächlichen Mitgliederzahl mehr veröffentlicht. Die geschätzte Mitgliederzahl liegt um die 3.500 bis 4.000 (Stand erste Hälfte 2019). Fusionsversuche beider Dachverbände, die vor allem vom EAKL ausgingen, scheiterten bislang, das letzte Mal im Frühjahr 2019.

Kurios ist, dass noch immer eine dritte Gewerkschaftsorganisation als Rechtsträger existiert, die »Zentralorganisation für Ernährung und Landwirtschaft Estlands« (Eesti Toiduainete- ja Maatöötajate Keskkliit), welche sich selbst im Jahr 1997 zum Verband erklärt hatte, nachdem sie sich aus zwei zuvor vom EAKL abgespaltenen Branchenverbänden konstituiert hatte. Gleichwohl gelang es dieser Organisation niemals auch nur die rechtlichen Mindestanforderungen für einen Verband zu erfüllen oder innerhalb der Gewerkschaftsbewegung aktiv zu sein.

In den vergangenen Jahren wurden keine wesentlichen Änderungen an den Gewerkschaftsstrukturen durchgeführt. Einzig die Gewerkschaft der Chemiarbeiter, die um die 600 Mitglieder zählt, trat dem EAKL im Jahr 2018 bei. Innerhalb des Verbands löste sich die kleinste angeschlossene Gewerkschaft

auf, während die kleinere Schifffahrtsgewerkschaft im Jahr 2018 ebenfalls mit der unabhängigen Gewerkschaft der Seeleute fusionierte.

Mit Blick auf Branchen, die einen größeren Anteil der Gesamtbeschäftigung Estlands in sich vereinen, ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den Branchen Gesundheit, Sozialarbeit, Bildung, Transport und Lagerung, Bergbau und Energieversorgung, wenn auch abnehmend, am höchsten.

Weiterhin keine aktiven bzw. erfolgreichen Gewerkschaften gibt es dahingegen in der Baubranche, ICT, Immobilienverwaltung und bei branchenübergreifenden KMUs. Im Bankensektor erscheint die gewerkschaftliche Organisation der Mitarbeiter\_innen immer noch äußerst schwierig, was offen feindliches Vorgehen einiger Führungsetagen miteinschließt. So führte ein Konflikt innerhalb der Nordea-Bank zwischen der Gewerkschaft und der Arbeitgeberseite zur Entlassung des Gewerkschaftsvertreters, was einige Aufmerksamkeit in den nordischen Ländern und auf europäischer Ebene nach sich zog. Nach der Fusion von Nordea- und DnB-Bank unterzeichneten die Luminor Bank als neuer Arbeitsgeber und die Gewerkschaft im Januar 2018 ein Memorandum of Understanding, während zugleich die Verhandlungen über Tarifverträge vorerst eingefroren wurden.

Tabelle 1  
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände des Landes

Bezeichnung	Vorsitz und stv. Vorsitz	Mitgliederzahl	Internationale Mitgliedschaften
Eesti Ametiühingute Keskkliit, EAKL (estnischer Gewerkschaftsverband)	Peep Peterson Kein_e Vizepräsident_in	19.215 (zahlende Mitglieder)	ITUC, ETUC BASTUN*
Teenistujate Ametiühingute Keskorganisatsioon, TALO (estnischer Gewerkschaftsverband der Mitarbeiter)	Ago Tuuling Kein_e Vizepräsident_in	3.500 – 4.000 (geschätzt)	ETUC, BASTUN*

\* Baltic Sea Trade Union Network

Tabelle 2  
Die wichtigsten Branchen- bzw. Einzelgewerkschaften des Landes

Bezeichnung	Dachverband	Vorsitz und stv. Vorsitz	Mitgliederzahl	Internationale Mitgliedschaften
Eesti Haridustöötajate Liit, EHL (estnische Gewerkschaft für Bildungspersonal)	Unabhängig	Reemo Voltri Aleksandr Tiidemann	ca. 5.000–5.500	EI, ETUCE
Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliit, ETK (Gewerkschaft für estnische Fachkräfte aus dem Gesundheitswesen)	EAKL	Livi Luik Kein_e Vizepräsident_in	2.970 zahlende Mitglieder (Stand Januar 2019)	keine
Eesti Meremeeste Sõltumatu Ametiühing, EMSA (estnische unabhängige Gewerkschaft der Seeleute)	EAKL	Jüri Lember Jaanus Kuiv	2.745 zahlende Mitglieder (Stand Januar 2019)	ITF, ETF

Die Gewerkschaft der Bankangestellten, die im August 2019 fast 500 Mitglieder zählte, ist zwar nicht an dem EAKL angeschlossen, steht aber indirekt über eine Kooperationsvereinbarung mit der Gewerkschaft der Post- und Servicearbeiter mit dem Verband in Verbindung. Im Januar 2019 schloss sie sich der finnischen Gewerkschaft Pro an, die die Gewerkschaft mit der höchsten Mitgliederzahl im finnischen Fachkräfteverbands STTK ist.

## ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Ein großes Problem für die deutliche Mehrheit der Gewerkschaften auf Branchenebene ist ein Mangel an Ressourcen, um ihren wesentlichen Aufgaben nachkommen zu können. Dies betrifft sowohl finanzielle Mittel wie auch die Anzahl an qualifizierten Mitarbeiter\_innen, die die Rekrutierung neuer Mitglieder hauptamtlich betreiben können oder als Expert\_innen bei professionellen Verhandlung von Tarifen, Arbeitsbeziehungen, Sozialschutz, Arbeitsgesundheit und -schutz und anderen wichtigen Anliegen des Arbeitslebens effektiv auftreten können.

Laut der Tarifvertragsdatenbank des Ministeriums für Soziales gab es mit Stand Juni 2019 insgesamt 634 gültige Tarifverträge in Estland. Tendenz fallend. Bei 408 (63 %) dieser Tarifverträge bildet eine Gewerkschaft eine der Parteien, während der Rest (mehr als 1/3) von einem Mitarbeitertreuhänder – einer Person, die von der Hauptversammlung des Personals eines Unternehmens gewählt wird, um es vis-à-vis einem Arbeitgeber in Arbeitsbeziehungen zu vertreten – unterzeichnet wurde. Das System ist dem deutscher Betriebsräte ähnlich. Wichtig zu erwähnen ist, dass die große Mehrheit der oben erwähnten gültigen Tarifverträge bereits ausgelaufen sind, aber laut Tarifvertragsrecht (Artikel 11, Absatz 5) als »gültig für einen unbestimmten Zeitraum [angesehen werden], bis eine Partei des Tarifvertrags die andere Partei mindestens drei Monate vor Ablauf des Tarifvertrags schriftlich darüber benachrichtigt, dass sie keine Verlängerung des Vertrags wünscht. [...] Ein Tarifvertrag, der für einen unbestimmten Zeitraum gültig ist, kann durch eine der Parteien des Vertrags gekündigt werden, indem die andere Partei nicht weniger als sechs Monate zuvor benachrichtigt wird.« Man kann daher mit einigem Recht davon ausgehen, dass die Tarifverträge, die bereits vor mehreren Jahren abgelaufen sind, rechtlich aber immer noch als gültig betrachtet werden, – wenn überhaupt – einen sehr geringen Einfluss auf Löhne und andere wesentliche Arbeitsbedingungen haben.

Tarifverhandlungen in Estland finden im Wesentlichen auf Unternehmensebene statt. Laut der Gesetzgebung können die kollektiv von Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbänden auf Branchen- oder nationaler Ebene vereinbarten Mindestlöhne und Regelungen zur Arbeits- und Ruhezeit rechtlich für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der Branche verbindlich gemacht werden, wenn die Parteien des Tarifvertrags entscheiden, das im Tarifvertragsrecht festgelegte erweiterte Verfahren zu nutzen. Wie zuvor erwähnt, schlossen EAKL und der Arbeitgeberverband im Januar 2018 eine Vereinbarung, um einige gesetzlich nicht näher bestimmte Details dieses Verfahrens zu regeln.

## GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

EAKL und Arbeitgeberverband legen den nationalen Mindestlohn seit 2001 jährlich oder halbjährlich mit der Unterzeichnung des erweiterten Tarifvertrags fest. Einzig in der Zeit der Wirtschaftskrise und Rezession von 2009 bis 2012 wurde dieses Verfahren ausgesetzt. In einer Vereinbarung der Tarifpartner wurde zudem bestimmt, dass die Regierung im Einklang mit dem Arbeitsvertragsgesetz die Monats- und Stundensätze der Mindestlöhne festlegt.

Der Gewerkschaftsverband EAKL verfolgt beim nationalen Mindestlohn das Ziel, dessen Anteil am nationalen Durchschnittsbruttolohn auf mindestens 40 % zu erhöhen. Damit will man ungerechtfertigte und unbegründete Lohnunterschiede reduzieren, Arbeit lohnenswert machen, Binnennachfrage und Steuereinnahmen erhöhen und die Gefahr von Altersarmut reduzieren. Obwohl den Gewerkschaften einige Fortschritte gelungen sind und der nationale Mindestlohn in den letzten Jahren etwa 37 bis 38 % des durchschnittlichen monatlichen Bruttolohns betrug (im Vergleich zu 29 % von 2001) ist der weitere Weg wohl steinig.

Für eine lange Zeit gab es nur zwei branchenbezogene Tarifverträge, im Gesundheitswesen und öffentlichen Nahverkehr, die von Arbeitgeberverband und Gewerkschaft ausgehandelt, unterzeichnet und für beide Seiten verbindlich waren. 2012 kam der Automobilfrachtverkehr als dritter branchenbezogener Tarifvertrag hinzu und regelt seither die Mindestlöhne für Fracht-Lkw-Fahrer in Estland. Während es für den Automobilfrachtverkehr (gültig seit Mai 2019 bis April 2022) sowie für Krankenhäuser und andere Dienstleister im Gesundheitswesen (gültig seit Dezember 2018 bis Dezember 2020) neue Vertragsabschlüsse gab, wird der Tarifvertrag für den öffentlichen Nahverkehr nach heutigem Stand im Dezember 2019 auslaufen. Die Verhandlungen darüber führen im Frühling 2019 fest, so dass die Tarifparteien dem Gesetz zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten entsprechend einen öffentlichen Schlichter beriefen.

Ein weiterer Streitpunkt sind die Regelungen zu den Gehaltsverhandlungen öffentlich Bediensteter. Alle Regierungen gleich welcher Couleur haben seit Anfang der 2000er den Standpunkt vertreten, dass Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst unilateral von der Regierung oder der Verwaltung der jeweiligen Behörde definiert werden, was ausdrücklich auch für Verhandlungen zwischen dem Staat als Arbeitgeber und Gewerkschaften gelte. Kritiker wenden ein, dass das estnische Gesetz über den öffentlichen Dienst damit den von der ILO vertretenen Ansätzen widerspricht. Stattdessen gibt es nur eine Art Konsultationsverfahren für die Festsetzung der Gehälter von Staatsbediensteten auf nationaler Ebene, wo sich Gewerkschaften mit den Vertretern mehrerer Ministerien (Finanzen, Inneres, Justiz, Bildung und Forschung, Soziales, Kultur) zu Lohn-erhöhung für das nächste Kalenderjahr besprechen. Wie oben erwähnt, haben die wesentlichen aus dem Staatshaushalt finanzierten Berufsgruppen, wie z.B. Lehrer, Polizisten, Rettungshelfer, aufgrund des staatlichen Haushaltsdefizit nur sehr geringe Aussichten auch eine Lohnerhöhung innerhalb der nächsten Jahre.

Die Einbindung der Gewerkschaften im Gesetzgebungsprozess zu Themen wie Arbeit, Beschäftigung und Sozialschutz trat in den letzten Jahren auf der Stelle. Weder Gewerkschaften noch Arbeitgeber wurden zu Drei-Parteien-Arbeitsgruppen eingeladen, die Gesetzesentwürfe vorbereiten oder Vorlagen von Ministerien oder Regierungsbehörden kommentieren könnten. Wenn Tarifpartnern in allgemeinen Gesprächen einbezogen werden, ist ihre Rolle vorwiegend beratender Natur und vor allem auf fallabhängig.

Während seiner ILO-Mitgliedschaft (1921–1940 und seit 1992) hat Estland insgesamt 41 internationale Arbeitsstandards ratifiziert – 39 Abkommen und 2 Protokolle, von denen 27 Instrumente in Kraft sind. Estland hat alle 8 wesentlichen Abkommen und 4 (vorrangigen) Regierungsabkommen unterzeichnet, zugleich allerdings seit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit und der IAO-Mitgliedschaft nur 19 Standards ratifiziert. Im Zeitraum von 2018 bis 2019 wurden keine Instrumente genehmigt, die letzten Ratifizierungen betrafen P029 (November 2016), das Seearbeitsübereinkommen (MLC) und C188 (beide Mai 2016).

Mit Blick auf die Anwendung internationaler Arbeitsstandards hat das Komitee für Vereinigungsfreiheit der ILO 3 Beschwerden aus Estland registriert, die alle vom EAKL eingereicht wurden: Fall Nr. 2011 (Februar 1999) – Eingreifen der Regierung in die Gründung und interne Funktionsweise von Gewerkschaften, Fall Nr. 2057 (Juli 2006) – Verstoß gegen die Rechte der Gewerkschaften (Diskriminierung gegenüber Gewerkschaften) beim Entwurf des Gesetzes über Mitarbeiterhändler und Fall Nr. 2543 (Januar 2007) – Verstoß gegen die Arbeitsrechte durch ein vollständiges Streikverbot im öffentlichen Sektor. Obwohl das neue Gesetz über den öffentlichen Dienst im Juni 2012 übernommen wurde, beendete die neue Richtlinie weder den Verstoß gegen die Vereinigungsfreiheit von Staatsbediensteten noch bot sie irgendwelche kompensatorischen Garantien, wie sie von der ILO zum Schutz der Interessen von Staatsbediensteten mit fehlendem oder beschränktem Streikrecht gefordert werden.

## GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Eine Einordnung der gegenwärtigen gesellschaftlichen und politischen Rolle der Gewerkschaften in Estland ist schwierig. Insgesamt ist sie wohl eher mäßig bis gering. Allerdings ist es dem EAKL gelungen, inzwischen als (partei-)politisch ungebunden wahrgenommen zu werden. Noch bis vor 15 bis 20 Jahren war er eng mit den Sozialdemokraten verflochten, unterstützte als Verband die politischen Positionen der Partei direkt und entsandte zwei Präsidenten als sozialdemokratische Mitglieder in das Riigikogu (in 1995, 1999 und 2003). Dies führte zu einer Stigmatisierung der Gewerkschaften bei anderen im Parlament vertretenen Parteien, die jede Gesetzesinitiative des EAKL mit der Begründung zurückwiesen, dass sie parteipolitisch motiviert sei. Der EAKL reagierte darauf seit Mitte der 2000er-Jahre mit dem Versuch, ausgewogenere Beziehungen zu allen im Parlament vertretenen Parteien aufzubauen. Diese Entwicklung ging einher mit einem nachlassenden Interesse an einer

engen Zusammenarbeit aufseiten der Sozialdemokraten, denen die Gewerkschaften auch vorwarfen, immer weniger Interesse an Arbeits- und Beschäftigungsfragen zu haben. Dies führte insbesondere in den Jahren der sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung (2007–2009, 2014–2016, 2016–2019) zu einer gewissen Entfremdung.

Gleichwohl sind die sinkenden Mitgliederzahlen der Gewerkschaften ein Problem für die öffentliche Wahrnehmbarkeit, da sie kaum eine solide Basis für ein attraktives Wählerreservoir darstellen. Daher bleiben die Rekrutierung neuer Mitglieder und die Verbesserung der Repräsentativität der Gewerkschaften die wesentlichen Voraussetzungen, um mehr Gehör innerhalb der Gesellschaft im Allgemeinen sowie in der Beziehung zu den politischen Parteien im Parlament im Besonderen zu erlangen.

Abseits der Analyse der reinen Machtressourcen sind in der gegenwärtigen Parteienlandschaft Estlands die Sozialdemokraten und die eher liberale Zentrumspartei die Kräfte, die den Interessen der Gewerkschaften am offensten gegenüberstehen. Allerdings hinderte dies beide Parteien auch nicht daran, in der gemeinsamen Regierung 2018 eine Veränderung der Richtlinie zu befristeten Arbeitsverträgen im Arbeitsvertragsgesetz vorzunehmen, die zu einer Schwächung der Position der Arbeitnehmer\_innen vis-à-vis einem Arbeitgeber im Arbeitsverhältnis führten.

Inwiefern sich der Einfluss der Gewerkschaft aufgrund der neuen Regierung ändert, der neben der Zentrumspartei auch zwei zumindest konservative Parteien angehören, bleibt abzuwarten. Die oben kurz angerissenen Gespräche über Veränderungen der Arbeitsgesetzgebung bieten hierfür wahrscheinlich einen guten Indikator.

## KONTAKT

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

Verantwortlich:  
Dr. Marc Meinardus  
Gewerkschaftsprogramme Europa und Nordamerika  
[marc.meinardus@fes.de](mailto:marc.meinardus@fes.de)  
[www.fes.de/internationale-politikanalyse](http://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.