

ESTLAND

Gewerkschaftsmonitor

Februar 2021

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Das zurückliegende Jahr 2020 war politisch in Estland durch zwei Hauptfaktoren bestimmt: Auf der einen Seite rang das Land ähnlich wie seine europäischen Nachbarn mit den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen der Covid-19 Pandemie. Gleichzeitig stand die Umsetzung des Koalitionsvertrages der im April 2019 neu angetretenen Regierung bestehend aus liberaler Zentrumspartei, der rechtspopulistischen Estnischen Konservativen Volkspartei (EKRE) und der konservativen Vaterlandspartei (Isamaa) auf der Agenda.

Positiv hervorzuheben ist bei der umstrittenen Regierung zunächst einmal, dass der im Mai 2018 nach fast zehnjähriger Pause von der Vorgängerregierung wiederaufgenommene Soziale Dialog fortgeführt wurde. Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände setzten Beratungen zu arbeits- und sozialpolitischen Fragen unter Leitung des Ministerpräsidenten fort. Die Funktion des Dialogs wird vonseiten der Regierung gleichwohl anders ausgefüllt als ursprünglich vorgesehen. Wurden im Zeitraum von 1991 bis zur Aussetzung des Sozialdialogs 2003 insgesamt 18 tripartite Abkommen geschlossen, scheint die Institution derzeit ein reines Instrument für den Informations- und Meinungs austausch zu sein. Zwischen Frühjahr 2019 und November 2020 fanden im Büro des Premierministers insgesamt vier derartige Treffen statt: im Juni 2019 eine Besprechung zur Arbeitsmarktsituation, insbesondere mit Blick auf den Fachkräftemangel, im Januar 2020 zur Flexibilisierung von Arbeitsbeziehungen und möglicher gesetzlicher Änderungen in dem Feld sowie im Mai 2020 zu geplanten Maßnahmen zur wirtschaftlichen Erholung nach der Corona-Krise. Außerdem informierte die Regierung die Sozialpartner im Oktober 2020 über die für 2021 bis 2024 geplanten Investitionen sowie über ihre Überlegungen und Pläne zur Verwendung der im EU-Programm Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe vorgesehenen Mittel. Ebenso wurden die Prioritäten für die Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen des EU Just Transition Fund diskutiert.

Bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie konnten sich Vertreter der Sozialpartner einbringen und hatten einen gewissen Einfluss auf deren Ausgestaltung. Als gemeinhin erfolgreichste Maßnahme wurde die Einführung von Arbeitsmarktmaßnahmen und einer Art Kurzarbeitergeld maßgeblich von den Vertretern der Sozialpartner entworfen, die im Vorstand der als öffentlich-rechtliche Körperschaft organisierten Arbeitslosenversicherung zusammenarbeiteten.

Obwohl die estnische Regierung tief greifende Änderungen am estnischen Sozialmodell vornahm, gingen diesen Entscheidungen weder größere öffentliche Debatten noch eine Beteiligung der Sozialpartner voraus. Neben einigen Änderungen bei Fragen der sozialen Absicherung sowie der allgemeinen Organisation des Arbeitsmarktes war vor allem die Abschaffung der bis dato obligatorischen dritten Säule des estnischen Rentensystems im November 2019 hoch umstritten. Mit ihr entfällt der Zwang zur Eigenaltersvorsorge für Arbeitnehmer_innen, die darüber hinaus sich auch bereits angesparte Ansprüche ohne Pflicht zur Kompensation auszahlen lassen konnten. Bedenken der estnischen Nationalbank und verschiedener internationaler Institutionen wurden ebenso beiseite gewischt wie Einwände der Gewerkschaften. Die so umgesetzte »Rentenreform« war eines der Kernwahlkampfversprechen des kleinsten Regierungspartners, der konservativen Isamaa, und als solches im Koalitionsvertrag verankert.

Nach einem ähnlichen Muster verfuhr die Regierung nach Ausrufung des Ausnahmezustands im Zuge der Corona-Pandemie im März 2019. Den Wahlkampfversprechen von EKRE folgend wurde die Erteilung von Arbeitsvisas für Saison- und Kurzarbeiter_innen aus Drittstaaten kurzerhand ausgesetzt, ohne sich um Einwände oder Bedenken zu scheren. Es entstand der Eindruck, dass die Corona-Krise als Vorwand für eine von der Regierung eh schon angestrebte Maßnahme erhalten musste. Am 13. Januar 2021 trat Ministerpräsident Jüri Ratas von seinem Amt zurück, was nach estnischem Recht den Rücktritt der gesamten Regierung zufolge hat. Auslöser hierfür war ein Korruptions- und Parteispenskandal, in

den Ratas persönlich nach jetzigem Stand nicht verwickelt ist. Aber die anhaltenden Streitigkeiten innerhalb der Regierung haben offenbar ihren Tribut gefordert.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Die estnische Wirtschaft war bis zum Beginn der Corona-Pandemie seit dem Jahr 2010 gewachsen. Zuletzt war das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts sogar stärker als zuvor erwartet –4,9 % in 2017, 3,9 % in 2018 und 4,3 % in 2019. Die Prognose der Eesti Pank (Nationalbank Estlands) sah im Juni 2020 unter dem Eindruck der ersten Welle der Corona-Pandemie die Entwicklung allerdings pessimistisch und prognostizierte einen Einbruch von 10 %. Da der Rückgang im Euroraum im Frühjahr geringer ausfiel als befürchtet und die wichtigsten Handelspartner Estlands weniger von der Krise betroffen waren als der europäische Durchschnitt, wird der Rückgang der estnischen Wirtschaft für dieses Jahr nach der neuesten Prognose, die Anfang Oktober 2020 veröffentlicht wurde, bei rund 4 Prozent liegen.

Aufgrund des schnellen Wirtschaftswachstums blieb die Nachfrage nach Arbeitskräften im Jahr 2019 hoch. Die Zahl der bei den Steuer- und Zollbehörden als Lohnempfänger registrierten Personen wuchs im Jahr 2019 um gut einen Prozent auf den Höchststand von 671.300 Personen, womit die Erwerbsquote 71,6 % betrug. Da die Arbeitslosigkeit seit 2011 bis zum Beginn der Corona-Pandemie rückläufig war, gab es 2019 in absoluten Zahlen 31.300 Arbeitslose (15–74 Jahre) und die Arbeitslosenquote betrug 4,4 Prozent (im Vergleich zu 2018 mit 37.700 und 5,4 %). Nach Angaben der Arbeitslosenversicherung stieg die Quote der registrierten Arbeitslosen von 5,6 Prozent im Januar 2020 auf 7,8 Prozent im Mai und fiel leicht auf 7,7 Prozent im Oktober 2020. Das rasche Wirtschaftswachstum in Verbindung mit der erhöhten Nachfrage nach Arbeitskräften hat zu einem kontinuierlichen und raschen Lohnwachstum geführt. Der durchschnittliche monatliche Bruttolohn stieg 2019 um 6,7 Prozent und erreichte 1.310 Euro (2018: 6,8 % und 1.234 €).

Es ist offensichtlich, dass die wirtschaftliche Rezession im Jahr 2020 schwerwiegende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben wird. Eesti Pank konstatierte Ende Oktober 2020, dass nach einem starken Beschäftigungsrückgang und einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit im zweiten Quartal 2020 der Arbeitsmarkt im Sommer stabil blieb, da der Rückgang der estnischen Wirtschaft in der ersten Welle der Pandemie im Vergleich zu den meisten europäischen Ländern geringer war. Es wird erwartet, dass die Arbeitslosenquote bei Jugendlichen und Menschen mit weniger als tertiärem Bildungsabschluss überdurchschnittlich ansteigen wird. Der Durchschnittslohn wird aufgrund des Coronavirus niedriger ausfallen. Die Nachfrage nach Arbeitskräften wird sinken und die Position der Arbeitnehmer_innen in den Lohnverhandlungen schwächen. Es gibt mehrere sichtbare Faktoren für die kurzfristigen negativen Auswirkungen der Corona-Krise auf die estnische Wirtschaft wie ein Rückgang des Außenhandels, Arbeitskräfte- und Arbeitsplatzmangel oder Rückgang des Lohnwachstums.

Trotz eines geringen Haushaltsdefizits von 0,4 Prozent im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt in 2019 und dem geringsten Schuldenstand aller EU-Staaten (8,4 Prozent in 2018) sah sich die Zentrumspartei dazu gezwungen, unter Verweis auf die angespannte Haushaltssituation eines ihrer zentralen Wahlkampfversprechen zu ignorieren. Die versprochene außerplanmäßige Rentenerhöhung fiel im April 2020 mit nur 7 Euro im Monat eher gering aus.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Der estnische Gewerkschaftsverband (EAKL) und der estnische Arbeitgeberverband konnten sich Ende 2019 nicht auf die Höhe des nationalen Mindestlohns für die kommenden zwei Jahre einigen. Der im November 2019 erfolgte Schlichterspruch wurde allerdings von beiden Seiten akzeptiert, sodass ab dem 1. Januar 2020 ein landesweiter Mindestlohn von 584 Euro (3,48€/h) galt. Ursprünglich war für 2021 vorgesehen, den Mindestlohn auf 40 Prozent des nationalen Durchschnittslohn anzuheben. Dies wurde aber im September 2020 mit Blick auf die durch die Covid-19 Pandemie bewirkte Rezession im beiderseitigen Einvernehmen ausgesetzt.

Zwischen Ende 2019 und Anfang 2021 fanden weder große gewerkschaftliche Protestaktionen noch Arbeitskampfmaßnahmen statt. Am 8. April 2020 legte der EAKL der Regierung eigene Vorschläge für die Abfederung wirtschaftlicher Folgen aufgrund der Covid-19 Pandemie vor. Die Vorschläge sahen u. a. vor a) klare Regeln für die Einkommensvergütung von Arbeitnehmer_innen in der präventiven Quarantäne festzulegen (d. h. beispielsweise für Familienangehörige von positiv auf COVID-19 getesteten Personen, Rückkehrer_innen aus Hochrisikogebieten im Ausland usw.), b) das Arbeitslosengeld zu erhöhen und einige Gruppen von Arbeitnehmer_innen einzubeziehen, die noch nicht von der Arbeitslosenversicherung abgedeckt sind, c) die Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu verbessern und die Zeiträume für den Erhalt von Versicherungsleistungen zu verlängern, d) die Arbeits- und Steuergesetzgebung nur auf der Grundlage des Konsenses der Sozialpartner zu ändern, um Kürzungen bei den Ansprüchen und Entschädigungen der Arbeitnehmer_innen vorbeugen zu können.

Peep Peterson wurde auf dem Satzungskongress des EAKL im Oktober 2019 mit 63 Prozent der Stimmen als Vorsitzender bestätigt. Es war das erste Mal in der 30-jährigen Geschichte des EAKL, dass es keinen Gegenkandidaten gab.

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.

ten in Estland. Nach der Wiederherstellung der Unabhängigkeit im Jahr 1991 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, um 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 »Bonik« (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 gewann spürbar an Einfluss, 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 Tarifpartner 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 die auf Branchenebene) verloren ihre Existenzgrundlage. Das Ergebnis war ein einschneidender, sehr schneller Rückgang der Mitgliederzahlen und der 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 2020 gemeldeten Mitgliederzahlen fielen auf unter 19.000 (im Vergleich zu 30.000 im Jahr 2012), was einen Rückgang von 800 Personen im Vergleich zum Vorjahr bedeutete.

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 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 Gewerkschaftsorganisation 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 in 2020 geschätzte Mitgliederzahl liegt um die 3.000 Personen. Fusionsversuche beider Dachverbände, die vor allem vom EAKL ausgingen, scheiterten bislang, das letzte Mal im Frühjahr 2019.

Kurios ist, dass lange Zeit noch eine dritte Gewerkschaftsorganisation als Rechtsträger existierte, die »Zentralorganisation für Ernährung und Landwirtschaft Estlands« (Eesti Toiduainete- ja Maatöötajate Keskkliit). Sie hatte sich selbst im Jahr 1997 zum Verband erklärt, nachdem man sich aus zwei zuvor vom EAKL abgespaltenen Branchenverbänden konstituiert hatte. Gleichwohl gelang es dieser Organisation, niemals die rechtlichen Mindestanforderungen für einen Verband zu erfüllen oder innerhalb der Gewerkschaftsbewegung aktiv zu sein. Im Februar 2020 reichte der Verband seine Auflösungserklärung bei den estnischen Behörden ein und wurde im April 2020 aus dem Register der juristischen Personen Estlands gelöscht.

Im vergangenen Jahr gab es keine wesentlichen Veränderungen in den Gewerkschaftsstrukturen. 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 Januar 2019 hatte sich die Gewerkschaft der Bankangestellten, die im August 2018 die Mitgliedszahl von fast 500 Mitgliedern vermeldete, der Gewerkschaft Pro, der größten Mitgliedsgewerkschaft des Finnischen Berufsverbandes STTK, angegliedert und wurde daher als juristische Person aus dem Register in Estland gestrichen.

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 Mitarbeitern, die die Rekrutierung neuer Mitglieder hauptamtlich betreiben oder als Experten bei professionellen Verhandlungen von Tarifen, Arbeitsbeziehungen, Sozialschutz, Arbeitsgesundheit und -schutz und anderen wichtigen Anliegen des Arbeitslebens effektiv auftreten können.

Laut der Tarifvertragsdatenbank des Ministeriums für Soziales, die im kompletten vergangenen Jahr mit technischen Pro-

Tabelle 1
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Estland

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Eesti Ametiühingute Keskkliit EAKL (Estnischer Gewerkschaftsverband)	Peep Peterson Kein_e Vizepräsident_in	18.438 (zahlende Mitglieder im Januar 2020)	ITUC, ETUC, BASTUN
Teenistujate Ametiiliitide Keskorganisatsioon TALO (Estnischer Gewerkschaftsverband der Angestellten)	Ago Tuuling Kein_e Vizepräsident_in	3.000 (Schätzung)	ETUC, BASTUN

Tabelle 2
Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Estland

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Eesti Haridus-töötajate Liit EHL (Estnische Gewerkschaft des Bildungspersonals)	Unabhängig	Reemo Voltri Aleksandr Tiidemann	5.500–6.000	EI, ETUCE
Eesti Arstide Liit EAL (Estnischer Ärzteverband EAL)	Unabhängig	Jaan Sütt Katrin Rehema	3.100 (Januar 2020)	WMA, CPME, UEMS
Eesti Tervishoiutöö-tajate Kutseliit ETK (Gewerkschaft der medizinischen Fachkräfte Estlands)	EAKL	Ivi Luik Kein_e Vizepräsident_in	2.900 (Januar 2020)	Keine
Eesti Meremeeste Sõltumatu Ametiühing EMSA (Estnische Unabhängige Gewerkschaft der Seeleute)	EAKL	Jüri Lember Jaanus Kuiv	2.836 (Januar 2020)	ITF, ETF

blemen zu kämpfen hatte und deshalb nicht zugänglich bzw. aktuell war, 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 Mitarbeiter-treuhänder – 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 der deutschen 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.

Am 15. Juni 2020 entschied der Oberste Gerichtshof Estlands jedoch, dass es nicht zulässig ist, geschlossene Tarifverträge vorbehaltlos auf ganze Branchen auszuweiten. Zumindest für die Unternehmen, die nicht dem als Vertragspartner auftretenden Arbeitgeberverband angehören, besteht keine Pflicht, die getroffenen Regeln anzuwenden. Dem estnischen Rechtssystem liegt zwar nicht das Präzedenzrecht zugrunde und somit ist das oben erwähnte Urteil in ähnlichen Fällen zu Tarifverträgen nicht automatisch übertragbar. Dennoch dürfte es höchstwahrscheinlich die Tarifverhandlungen und den sozialen Dialog im Allgemeinen erheblich schwächen. Die Branchenebene, die hiervon besonders stark betroffen sein dürfte, war schon zuvor die schwächste der Sozialpartnerschaft in Estland.

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), wurde wie erwähnt eine weitere Erhöhung im September 2020 aufgrund der Covid-19 Pandemie ausgesetzt. Paradoxerweise dürfte der Rückgang des statistischen Durchschnittslohns aufgrund der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie das Ziel dennoch in greifbare Nähe rücken.

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, sah es beim Tarifvertrag für den öffentlichen Nahverkehr zunächst so aus, als würde es keine Einigung geben. Wie im Gesetz vorgesehen, wandten sich die Streitparteien an einen öffentlichen Schlichter, dessen Schiedsspruch im Dezember 2019 von beiden Seiten akzeptiert wurde und zu einem Vertrag ab Juni 2020 bis Mai 2023 führte. Allerdings ist unklar, inwiefern das Urteil des Obersten

Gerichtshof Auswirkungen auf diesen Branchentarifvertrag haben wird, da die Arbeitgeberseite nicht einheitlich organisiert ist.

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 Lohnerhöhung für das nächste Kalenderjahr besprechen. Daher haben wesentliche aus dem Staatshaushalt finanzierten Berufsgruppen, wie z. B. Lehrer, Polizisten, Rettungshelfer, aufgrund des staatlichen Haushaltsdefizit nur sehr geringe Aussichten auf 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. Eine Ausnahme stellten geringfügige Änderungen bei der Arbeitslosenversicherung im Zuge der staatlichen wirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen der Corona-Pandemie dar.

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. In den letzten Jahren 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 Mitarbeiter-treuhänder und Fall Nr. 2543 (Januar 2007) – Verstoß gegen die Arbeitsrechte durch ein vollständiges Streikverbot im öf-

fentlichen Sektor. Obwohl das neue Gesetz über den öffentlichen Dienst im Juni 2012 verabschiedet 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, sie seien parteipolitisch motiviert. Der EAKL reagierte darauf seit Mitte der 2000er-Jahre mit dem Versuch, ausgewogenere Beziehungen zu allen im Parlament vertretenden 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 Zentrumsparterie 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 vis-à-vis einem Arbeitgeber im Arbeitsverhältnis führten.

Peer Krumrey, Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung für die Baltischen Staaten, Riga

Harri Talga, Experte für Industrielle Beziehungen, Tallin

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.