

Nationaler Notfall in Finnland: Krankenschwestern kämpfen mit harten Bandagen

Von Jakko Kiander*

Für einen Moment schien es, als wäre Finnland nur einen Herzschlag vom nationalen Infarkt entfernt. Etwa 13.000 Krankenschwestern drohten mit zeitgleicher Kündigung, um ihre Forderung nach einer überdurchschnittlichen Gehaltserhöhung durchzusetzen. Das Militär wurde zur Evakuierung von Notfallpatienten mobilisiert, mit deutschen Krankenhäusern Notfallpläne für Kinderoperationen erarbeitet. Buchstäblich in letzter Sekunde konnten die Konfliktparteien am 19. November eine Einigung erzielen. Obwohl also die Notfallpläne erst einmal wieder in den Schubladen verschwanden, bleibt abzuwarten, welche langfristigen Auswirkungen dieser ungewöhnliche Tarifikampf auf das finnische Modell der Tarifautonomie haben wird.

Hintergrund des Konflikts ist die angespannte Situation im Pflegebereich. Eine langfristig verfehlte Personalpolitik hat zu chronischem Personalmangel und unterdurchschnittlichen Gehältern geführt. In dem Versuch, öffentliche Ausgaben rigide zu kontrollieren, wurde seit langem

kein neues Personal im Gesundheitsbereich angestellt, statt dessen wurden nur noch zeitlich befristete Arbeitsverträge geschlossen. Dies führte zu einer Überlastung des vorhandenen Personals, dem gleichzeitig nur noch unsichere Zukunftsaussichten geboten wurden. Als eine Reaktion auf den Pflegenotstand waren in den vergangenen Jahren bereits viele finnische Krankenschwestern in die nordischen Nachbarländer und nach Grossbritannien ausgewandert, wo die Gehälter im Durchschnitt 20 Prozent höher sind. Ein weitere Grund für die Unzufriedenheit der Krankenschwestern (und auch von vielen anderen weiblichen Angestellten des öffentlichen Dienstes) ist, dass ihre Qualifikation sich nicht auszahlt. Zahlreiche männlichen Kollegen mit gleicher Qualifikation oder vergleichbarer Qualifikation verdienen im privaten Sektor erheblich mehr.

Direkter Auslöser der spektakulären Aktion war aber wohl ein im Wahlkampf gemachtes Versprechen, welches nun von den Krankenschwestern eingefordert wurde.

* Dr. Jakko Kiander ist Direktor des *Labour Institute for Economic Research* in Helsinki.

Kookomus, die konservative Nationale Sammlungspartei hatte im Wahlkampf versprochen, vor allem den gut ausgebildeten, aber schlecht bezahlten Frauen höhere Löhne zahlen zu wollen – mit finanzieller Unterstützung der Staatskasse. Das Versprechen blieb zwar vage, wurde aber so aufgefasst, dass vor allem die Angestellten im öffentlichen Gesundheitswesen gemeint waren. Eine Erhöhung um monatlich 500 Euro wurde diskutiert und als die konservative Koalition schliesslich die Wahl gewonnen hatte, sahen Wahlanalysten vor allem die Stimmen der Krankenschwestern als entscheidend für den knappen Wahlausgang an.¹

Die neue Regierung, in der die Nationale Sammlungspartei stärkster Koalitionspartner der Zentrumsparlei von Matti Vanhanen wurde, versprach, die Gehälter gut qualifizierter und unterdurchschnittlich bezahlter Gruppen im öffentlichen Dienst anzuheben und stellte dazu zusätzliche Mittel von 150 Millionen Euro für die Kommunen bereit. Mit dieser finanziellen Ausstattung gerüstet handelten die Kommunen einen neuen Tarifvertrag mit den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes aus. Die Bedingungen waren recht grosszügig und sahen eine Gehaltserhöhung um fast 12 Prozent, plus eine einmalige Sonderzahlung von 270 Euro bei einer Laufzeit von 2,5 Jahren, vor. Dieses Angebot war überraschend gut ausgefallen und während die meisten Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes auch sofort einverstanden waren, lehnte die Gewerkschaft der Krankenschwestern, TEHY, ab.

¹ Die Zentrumsparlei von Premierminister Matti Vanhanen konnte mit 51 Sitzen im Parlament nur einen Sitz mehr gewinnen, als die nationale Sammlungspartei Kookomus, die 50 Vertreter im Parlament hat. Beide zusammen bilden nun die Regierungskoalition mit den Grünen (15 Sitze), sowie der Schwedischen Volkspartei (9 Sitze).

Die Krankenschwestern waren vor allem enttäuscht, da sie, angeheizt durch die Wahlkampfversprechen, erwartet hatten, im Vergleich zu anderen Angestellten des öffentlichen Dienstes von überdurchschnittlichen Lohnzuwächsen zu profitieren.

Statt dessen hatten die Kommunen den Zuschuss der Regierung gleichmässig auf alle Gruppen verteilt. TEHY forderte eine Erhöhung um 24%. Die Arbeitgeber wiesen dies als zu hoch zurück und die Regierung unterstrich, dass auf keinen Fall mehr Subventionen als die bereits gezahlten 150 Millionen Euro fliessen würden. Im Gegenzug drohte TEHY mit einem Massentrücktritt von 25% aller im Land beschäftigten Krankenschwestern am 19. November.

Im ganzen Land fingen Krankenschwestern damit an, ihre Kündigung aufzusetzen. Sie begründeten diesen drastischen Schritt damit, dass ihre vorangegangene Streikdrohung von den Arbeitgebern einfach ignoriert worden sei. Die Androhung von Streik war durch eine Änderung des rechtlichen Status von Pflegepersonal in den neunziger Jahren möglich geworden – seitdem gilt Pflegepersonal nicht mehr als verbeamtet und hat damit prinzipiell Streikrecht. Diese Statusänderung war damals vorgenommen worden, um den öffentlichen Dienst zu verschlanken und flexiblere Arbeitszeiten zu ermöglichen.

Das Land war aufgeschreckt und die zuständigen Behörden nahmen die Drohung sehr ernst. Ein Massentrücktritt hätte desaströse Folgen gehabt, da vitale Bereiche des Gesundheitswesens, wie die Notfallversorgung oder Intensivpflege, betroffen gewesen wären. Die öffentlichen Sympathien waren auf Seiten der Krankenschwestern. Diese gingen mit dem Konflikt zwar das Risiko ein, ihre Stelle zu verlieren. Auf der anderen Seite gibt es genug offene Stellen in Finnland und den nordischen Nachbarländern – was das individuelle Risiko überschaubar machte. Ausserdem hatte TEHY versprochen, den Konflikt so

lange durchzuhalten, bis alle Mitglieder die jeweiligen Jobs zurückerhalten hätten.

Die Regierung war um Schadensbegrenzung bemüht und bestimmte einen Vermittlungsausschuss, um doch noch eine einvernehmliche Lösung zu finden. Als Vorsitzender wurde der Ehrenvorsitzende der finnischen Ärzteschaft bestimmt, ebenfalls mit am Tisch saßen die Verhandlungspartner plus Vertreter des Finanzministeriums und des Dachverbands der Gewerkschaften.

Während das Komitee noch tagte, bereitete die Regierung in aller Eile ein Gesetz vor, dass die TEHY Mitglieder zur Arbeit zwingen sollte – und das am 16. November vom Parlament verabschiedet wurde.

In buchstäblich letzter Minute, in der Nacht zum 19. November, wurde ein Kompromiss gefunden. Die Krankenschwestern bekamen zwar die geforderte Lohnerhöhung von 24% - allerdings über einen Zeitraum von vier Jahren. In den ersten zwei Jahren soll die Gehaltsentwicklung an den öffentlichen Dienst angekoppelt werden und erst im dritten und vierten Jahr sind höhere Zuwächse vorgesehen.

Der Kompromiss erlaubte es allen Seiten, das Gesicht zu wahren. TEHY konnte hohe Lohnzuwächse für sich verbuchen, die allerdings mit einer langen Laufzeit der Verträge bezahlt wurden. Die kommunalen Arbeitgeber konnten ihre vorher erzielten Gehaltsverhandlungen mit den anderen Berufsgruppen verteidigen, da in den ersten zwei Jahren – der Laufzeit für den öffentlichen Dienst - die Krankenschwestern an deren Lohnentwicklung angekoppelt wurde. Und für die Zentralregierung wurden zusätzliche Subventionen in den kommenden zwei Jahren vermieden. Die Regierung in Helsinki steht damit als erfolgreichster Verhandlungspartner dar, da als zusätzliche Bedingung die überdurchschnittlichen Lohnzuwächse in den Jahren 2010 und 2011 an die Entwicklungen auf kommunaler Ebene angekoppelt wurden: die Kran-

kenschwestern bekommen ihre Lohnerhöhungen nur dann, wenn die Personalentwicklung im Gesundheitsbereich stabil bleibt, d.h. der Personalkegel um nicht mehr als 0,25 % im Jahr ansteigt.

Aus dieser Perspektive kann sich der Sieg der Krankenschwestern als Pyrrussieg erweisen, da über diese Klausel ein oberes Limit für die Personalentwicklung im Gesundheitsbereich gesetzt wurde und sich für die ohnehin überlasteten Krankenschwestern keine Entspannung der Arbeitsbelastung abzeichnet. Und gehaltsmässig bleibt abzuwarten, ob sich langfristig der Abstand zu den männlich dominierten Gehaltsgruppen verringern wird - da auch diese nach zwei Jahren wieder in erneute Gehaltsverhandlungen einsteigen.

Während sich die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes zunächst zurückhielten, bröckelte die demonstrierte Solidarität, je länger der Streik andauerte. Die Lehrergewerkschaft wollte keinen höheren Abschluss akzeptieren. Dies wurde dadurch gelöst, dass der überdurchschnittliche Lohnzuwachs der Krankenschwestern um zwei Jahre aufgeschoben wurde. Während ihr Tarifvertrag dann noch zwei weitere Jahre laufen wird, stehen für die anderen Berufsgruppen neue Gehaltsverhandlungen an – und diese werden dann vermutlich 2010 ihrerseits hohe Lohnzuwächse fordern.

Die Industriegewerkschaften befürchten, dass die Erfahrungen dieses Tarifkonflikts dazu führen, dass Unternehmer eine Einschränkung des Streikrechts fordern - was sich negativ auf die gewerkschaftlichen Handlungsmöglichkeiten auswirken wird. Premierminister Matti Vanhanen machte indes aus seiner Verärgerung keinen Hehl und verurteilte in einer aussergewöhnlich scharfen Rede die seiner Meinung nach unverantwortlichen Drohungen der Krankenschwestern und das Verhalten der Oppositionsparteien, die offen ihre Unterstützung fuer TEHY erklärt hatten. Er erklärte bereits, dass die Mehrkosten nur mit einer

Erhöhung der kommunalen Steuer gedeckt werden könnten.

Es bleibt abzuwarten, was die Erfahrungen von 2007 für die Zukunft des zentralisierten Tarifmodells bedeuten, das in Finnland in den letzten Jahrzehnten die Tarifverhandlungen dominiert hat. Eine mächtige Gewerkschaft ist aus dem Kollektivvertrag ausgestiegen - und obwohl so etws bereits früher vorgekommen ist, war die Dramatik diesmal doch eine Besondere. Der Abschluss gilt nur fuer TEHY-Mitglieder, obwohl Pflegepersonal auch in anderen Gewerkschaften vertreten ist. Ebenso wie die GdL, die Gewerkschaft der Lokführer in Deutschland, tritt damit eine Gewerkschaft in direkte Konkurrenz mit anderen Gewerkschaften, die dieselbe Personalgruppe vertreten.

Während die Zukunft der GdL in Deutschland zur Zeit noch offen ist, hat TEHY nach erfolgreichem Abschluss in Finnland einen sprunghaften Anstieg seiner Mitgliedszahlen verzeichnen können. Vermutlich werden nun andere Gewerkschaften, wenn 2010 erneut Tarifverhandlungen anstehen, ebenfalls höhere Forderungen stellen. Und falls sich die gesamtökonomische Situation weiter positiv entwickelt, werden diese dann wohl auch den privaten Sektor betreffen.

Bereits jetzt ist eine breite Debatte darüber entbrannt, wie weit die Rechte der Gewerkschaften gehen dürfen, ohne dabei die Rechte oder gar die Gesundheit Dritter zu

beeinträchtigen. Das eilens im Parlament durchgebrachte Gesetz über Patientensicherheit wird vermutlich nicht die letzte Aktion der Mitte-Rechts Regierung bleiben. Es bleibt abzuwarten, ob auch das Streikrecht neue gesetzliche Regelungen erfahren wird.

Und nicht zuletzt hat der Tarifkonflikt deutlich gemacht, welchen Strukturwandel Finnland durchlaufen hat: es sind nicht länger mächtige Industriegewerkschaften, die die Verhandlungen dominieren. Der Dienstleistungsbereich – und in diesem Fall die Frauen – zeigt zunehmend seine Stärke.

Es waren hochqualifizierte Frauen in einem strategischen Sektor, die mit der Forderung „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ und vor dem Hintergrund steigender Kosten für die Qualität guter Gesundheitsversorgung ihre Verhandlungsmacht getestet haben.

Wie auch in anderen europäischen Ländern, stellt sich in Finnland die Frage nach Solidarität als tragendem Prinzip innerhalb der Arbeiterschaft und nicht zuletzt der Struktur des – in Finnland traditionell zentralisierten - Tarifvertragssystems. Auch in anderen Sektoren werden Frauen weiterhin schlechter bezahlt als Männer. Der beschriebene Arbeitskampf kann deshalb exemplarisch für bevorstehende Auseinandersetzungen unter den Tarifparteien beim weiteren Übergang in eine Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft sein.