

Gewerkschaften und Arbeitskonflikte in Myanmar

von
Sabrina Zajak

Die Entwicklung von Gewerkschaftsstrukturen in Myanmar seit der Einführung des neuen Arbeitsgesetzes und der demokratischen Öffnung Myanmars 2011 kann als Erfolgsgeschichte bezeichnet werden, vor allem vor dem Hintergrund der Unterdrückung der Gewerkschaften und anderen politischen Organisationen seitens der militärischen Herrschaft seit 1962. Der Beitrag zeigt, wie Gesetzgebung und die Entstehung von Gewerkschaften in Myanmar mit einander verflochten sind. Arbeitskonflikte können dabei als die treibende Kraft der Organisation von Gewerkschaften betrachtet werden.

Die Gewerkschaftsbewegung in Myanmar

Während der Militärdiktatur wurden Gewerkschaften brutal unterdrückt. Insbesondere der gewaltsam niedergeschlagene StudentInnen- und ArbeiterInnenaufstand gegen die Regierung im Jahre 1988 verdeutlicht dies.¹ GewerkschafterInnen wurden verhaftet oder mussten das Land verlassen. Gewerkschaftsarbeit konnte seitdem nur im Untergrund oder von Thailand aus in den Grenzregionen stattfinden.

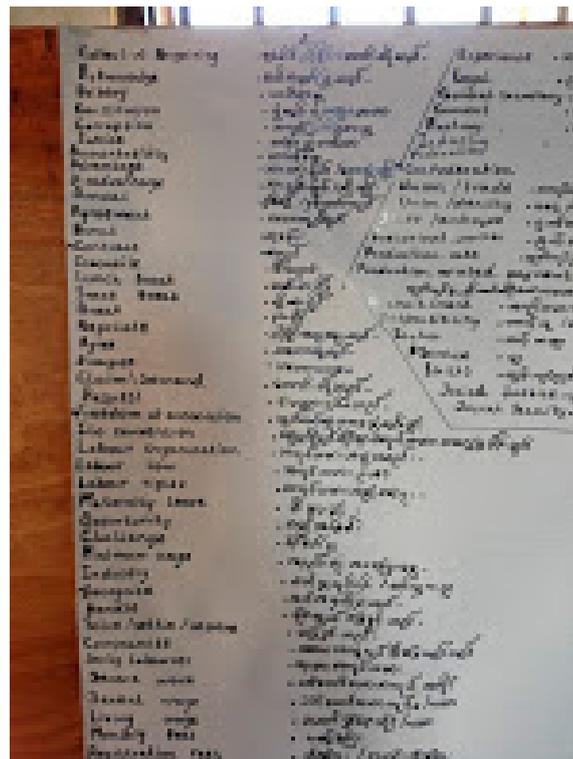
Als Bedingung für das Einstellen der internationalen Sanktionen und als Teil des Demokratisierungsprozesses, wurden Gewerkschaften 2012 anerkannt und im Exil lebende GewerkschaftsführerInnen konnten in ihr Land zurückkehren. Mit Unterstützung der globalen Gewerkschaften und dem internationalen Gewerkschaftsbund begann die *Federation of Trade Unions in Burma* (FTUB) mit der gewerkschaftlichen Organisationsarbeit. Um das Jahr 2013 herum konnten bereits 670 Fabrikgewerkschaften registriert werden. Im Jahre 2015 wurde das Gewerkschaftsbündnis der CTUM – *Confederation of Trade Unions Myanmar* gegründet. Im Oktober 2016 zählte das CTUM bereits acht Gewerkschaftsföderationen mit insgesamt 783 Gewerkschaften, die wiederum ungefähr 70.000 ArbeiterInnen repräsentieren. Die Föderationen bestehen unter anderem aus der *Agriculture and Farmers Federation of Myanmar* (AFFM), der *Building and Wood Workers Federation of Myanmar* (BWFM), der *Industrial Workers Federation of Myanmar* (IWFWM), der *Mining Workers' Federation of Myanmar* (MWFM), der Myanmar Transport and Logistics Federation (MTLF) sowie Gewerkschaften des öffentlichen und des Bildungssektors. Einige dieser Gewerkschaftsbündnisse werden von den globalen Gewerkschaften (u. a. IndustriAll; BWI; IUF) und anderen gewerkschaftsnahen Einrichtungen aus Deutschland insbesondere der Friedrich-Ebert-Stif-

tung) unterstützt. Damit ist die Gewerkschaftslandschaft in Myanmar recht klar strukturiert und eher wenig fragmentiert (zumindest im Vergleich zu einigen Nachbarländern).

Neben klassischer Organisationsarbeit versuchen die Gewerkschaften, Strukturen zu entwickeln, betreiben Aufklärungsarbeit (z. B. über das Arbeitsrecht) und versuchen politisch Einfluss zu nehmen (z. B. auf die Modifikation des Arbeitsrechts). Eine wichtige Rolle spielen die Gewerkschaften natürlich auch in Arbeitskonflikten. Diese nehmen in den letzten Jahren drastisch zu, was unter anderem verbunden ist mit dem allgegenwärtigen und doch so fragilen demokratischen Spirit und dem langsam wachsenden Bewusstsein unter ArbeiterInnen, dass man nicht einfach so entlassen werden darf und Gehalt gezahlt werden muss. Auch wenn Streiks anscheinend immer häufiger vorkommen (auch wenn es keine belastbaren Zahlen dazu gibt), werden die meisten Konflikte jedoch vor das Schiedsgericht (*Arbitration Council*) gebracht, eine von der Internationale Arbeitsorganisation (ILO) ins Leben gerufene Streitschlichtungsinstitution, in der alle drei Parteien vertreten sind und im Sinne des Arbeitsrechts – also tendenziell für die ArbeiterInnen entscheidet.

Streik ist offiziell erst nach dem Schiedsverfahren erlaubt. Es gibt jedoch andere Gründe, aus denen Gewerkschaften die Rechts-Instanzen als Mittel dem

Die Autorin ist Forscherin am Institut für soziale Bewegungen der Ruhr-Universität Bochum. Dieser Text basiert auf Interviews, Diskussionen und teilnehmenden Beobachtungen, die während der Gewerkschaftskonferenz »Gewerkschaftsentwicklung, industrielle Beziehungen und internationale Entwicklungsinitiativen« in Myanmar, Yangon, 7.–9. November, 2016 und bei Besuchen von Arbeiterzentren in Industriegebieten durchgeführt wurden.



Arbeiterausbildung in Arbeitszentren im Arbeitszentrum
Quelle:
Sabrina Zajak



Frauen beim
Straßenbau in
Myanmar
Quelle:
Pizmovka,
iStock

Streik gegenüber bevorzugen. Den Gewerkschaften Myanmars geht es in der entstehenden industriellen Beziehungslandschaft darum, glaubwürdig und zuverlässig aufzutreten, was sich durch zu viel Konfrontation und Streitsucht schwierig gestaltet. Zusätzlich versuchen auch die internationalen Organisationen, allen voran die ILO, Gewerkschaften zu überzeugen, ihre Konflikte eher im Dialog und durch Streitschlichtung als durch einen offenen Konflikt zu lösen. Gleichzeitig birgt ein Streik immer auch Risiken für ArbeiterInnen und endet häufig einfach damit, dass sich die ArbeiterInnen einen anderen Job suchen müssen, anstatt z. B. Kompensationszahlungen zu erhalten.

Deswegen wird das Arbitrationsverfahren genutzt und Gewerkschaften spielen eine wichtige Rolle in diesen Verfahren. Gleichzeitig bietet es ihnen die Möglichkeit, Mitglieder zu gewinnen und Fabriken zu organisieren. Die steigende Zahl der Gewerkschaften steht also im direkten Zusammenhang mit ihrer Involvierung in Konfliktfälle. Das wird auch als »hot shopping« bezeichnet: Die ArbeiterInnen werden weniger aus politischen, ideologischen Gründen Gewerkschaftsmitglied, sondern vielmehr, weil sie sich dadurch die Lösung brennender Probleme, wie Nichtzahlung von Löhnen, erzwungene Überstunden, Entlassung erhoffen. Dieser Konfliktlösungsprozess umfasst in der Regel folgende Schritte.

Konfliktlösung in den Fabriken

Immer mehr Berichte veranschaulichen die schwierigen und zum Teil menschenrechtsverletzenden Arbeitsbedingungen in den Fabriken in Myanmar. In

meinen Gesprächen mit Arbeiterinnen über ihre Hoffnungen, die sie mit dem Demokratisierungsprozess des Landes verbinden, war die Aussage klar: »happy workplace relations«. Dabei ist es in vielen Fällen nicht nur die Angst vor dem Manager oder dem Arbeitsplatzverlust, die vor allem weibliche Arbeiterinnen schweigen lässt, sondern auch das mangelnde Verständnis, dass Unrecht geschehen ist. Gewerkschaften leisten vor Ort viel, um ArbeiterInnen ihre Rechte zu erklären, aber auch zu üben, wie sie diese einfordern. (z. B.: »Sage jetzt: ich fordere meine Mittagspause ein. Ich habe ein Recht auf eine Mittagspause«). GewerkschafterInnen außerhalb und falls vorhanden innerhalb der Fabrik versuchen die ArbeiterInnen in ihren Verhandlungen zu unterstützen. Falls sich das Management offen zeigt, können solche Verhandlungen auch zur Unterzeichnung eines gemeinsamen Dokumentes, der von ArbeiterInnen ausgearbeiteten »list of demands« führen, welches sich zumeist auf die Behebung zentraler Mängel bezieht. Dies wird fälschlicherweise im Ausland häufig bereits als Betriebsvereinbarung (»collective bargaining«) interpretiert, z. B. von westlichen Käufern, die damit belegen, dass die Fabrik ihre CSR Standards erfüllt. Diese existieren allerdings noch nicht in Myanmar, da Gewerkschaften zu schwach sind, Forderungen zu verhandeln, die gegen die Interessen oder Wünsche des Managements sind. Deshalb werden viele Fälle vor das Schiedsgericht gebracht.

Beschwerden vor dem Schiedsgericht

Wie in vielen anderen Fällen in Myanmar spielten internationale Organisationen, in diesem Fall die

ILO, eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung und Einrichtung dieser Institution. Das Schiedsverfahren wurde im Jahr 2012 eingeführt und funktioniert wie folgt: zunächst wird eine Beschwerde auf Gemeindeebene eingebracht. Der so genannte *Township Conciliation Body* versucht, eine Vereinbarung zwischen den streitenden Partnern zu verhandeln. Wenn keine Einigung erzielt wird, sendet die Schlichtungsstelle die Beschwerde an die regionale Schlichtungsstelle. Wird dort ebenfalls kein Vergleich gefunden, wird der Fall dem nationalen Schiedsgericht zugesandt. In der Praxis werden viele Beschwerden bis zum Schiedsgericht weitergereicht. In 2016 gab es 87 Entscheidungen des Schiedsgericht (2015 waren es 75), wobei es eine Ebene tiefer 164 Fälle waren (2015 149). Gewerkschaften sind im gesamten Prozess der Schiedsgerichtsbarkeit wichtig, da sie den ArbeitnehmerInnen helfen, indem sie das Verfahren erläutern, Beschwerden formulieren und die Dokumente ausfüllen.

Auch die Gewerkschaften haben im Schiedsgericht ein Mitspracherecht. Das Schiedsgericht besteht aus fünf Vertretern der dreigliedrigen Gremien: Dem Ministerium für Arbeit, Arbeitgeberverbände und Arbeitsgruppen. Im Moment wird die Arbeit durch Mitglieder der CTUM vertreten. Beobachter betonen, dass der Entscheidungsprozess nicht durch den organisatorischen Hintergrund der Teilnehmer (Staat, Arbeit, Wirtschaft) beeinflusst wird und sie in der Regel im Sinne der ArbeiterInnen urteilen. Ein Gewerkschafter erklärt, warum: »Die ILO ermutigt sie nachdrücklich, nicht durch ihre Zugehörigkeit, sondern als Gruppe zu entscheiden.« Er fährt fort: »Die Arbeiter sind nicht begünstigt, sondern das Arbeitsrecht.« Aber auch wenn Entscheidungen zugunsten der ArbeitnehmerInnen getroffen werden, neigen sie dazu, die Entscheidung zu ignorieren. Während meiner Gespräche mit vielen GewerkschafterInnen wird das Fehlen der Vollstreckung als ein zentrales Problem betrachtet: »Wir haben kein funktionierendes Arbeitsgericht, und das Schiedsgericht hat noch keine Befugnis.«

Damit verweist das Zitat auf die erste der drei zentralen Herausforderungen der aufstrebenden Gewerkschafts- und Arbeiterbewegung in Myanmar: Die mangelnde Durchsetzungskraft des Schiedsgerichts. Hält sich ein Unternehmen nicht an das Urteil, wird es lediglich mit einer geringen Geldstrafe belegt. Das wirft einen zentralen Schatten auf

die Gewinnung von Mitgliedern. Wenn jedoch ihre Problemlösungskapazität gering ist, verringert das die Akzeptanz der Gewerkschaften. Das Schiedsgericht kann auch kein Schutzschild für GewerkschafterInnen bilden, die unrechtmäßig entlassen werden (z. B. auf Grund von Organisierungsbemühungen), da Manager sich nicht verpflichten lassen, entlassene GewerkschafterInnen wieder einzustellen. Deswegen verlangen die Gewerkschaften, die Sanktionsfähigkeit des Schiedsgerichtes zu stärken. Im Jahr 2014 wurde die Gebühr auf 1.000.000 Kyat, rund 1.000 € erhöht. Dennoch findet CTUM diese Strafe zu niedrig und fordert Strafmaßnahmen. Wird das Schiedsverfahren nicht gestärkt, schwächt das die Gewerkschaften auch gegenüber anderer Aktivistengruppen, die eher auf Streik statt auf Verhandlung und Schlichtung setzen, und Gewerkschaftsverbände für ihre Ineffektivität kritisieren. Dies kann mittelfristig auch zu einer Fragmentierung und damit erneuten Schwächung der Arbeiterbewegung in Myanmar führen.

Einen möglichen Ansatzpunkt bieten globale Marken, die sich als Teil von Rahmenabkommen dazu verpflichtet haben, das Arbeitsrecht zu respektieren, an die Entscheidungen des Schiedsgerichtes zu binden. Eine weitere Gelegenheit bieten die Änderungen am Arbeitsrecht 2017, die der Dachverband ebenfalls im Sinne der Erleichterung von Gewerkschaftsarbeit beeinflussen möchte. Wenn sie zumindest mit einigen ihrer Vorschläge Erfolg haben, könnte dies ein erster Schritt sein, um die Gewerkschaften als wichtige Akteure in der aufstrebenden Industrielandschaft in Myanmar weiter zu etablieren.

Weiterführende Literatur

- › Sabrina Zajak: Law, labour disputes and trade union development in Myanmar, wird veröffentlicht in der cross-movement mobilization conference an der Universität Bochum im April 2017, <http://www.isb.ruhr-uni-bochum.de/forschung/cross-movement-mobilization.html.en>

Anmerkung

- 1 Die Bewegung wird auch als 8888 bezeichnet. Das steht für den 8. August 1988, an dem hunderttausende in ganz Myanmar demonstrierten. Als Folge dessen entstand 1991 die All Burma Labour Union (ABLU).