

---

Rüdiger Sielaff

## Gewerkschaften in Asien

### Ein Überblick

---

*Rüdiger Sielaff, geb. 1941 in Schlawe/Pommern, Studium der Politologie in Berlin, war seit 1978 für die Gewerkschaftsarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Asien zuständig und ist seit 1990 Referatsleiter für Asien und den Pazifik sowie Koordinator für Internationale Gewerkschaftskontakte der FES.*

---

Asien boomt, der deutsche Außenhandel mit Asien wächst, wir importieren immer mehr aus Asien. Asien hat 25 Prozent Anteil am Welthandel, eine fünfzigprozentige Steigerung seit 1980. Wir haben uns an Produkte aus Asien gewöhnt, wissen aber auch, daß immer mehr Anteile deutscher Produkte in Asien hergestellt werden. Deutsche Unternehmer und Politiker singen das hohe Lied vom Fleiß und der Bescheidenheit der dortigen Arbeiter und vom niedrigen Kostenniveau und investieren. Seit 1990 flößen jährlich ca. 20 Milliarden US-Dollar als Investitionen nach Asien; seit 1995 sind es ca. 35 Milliarden US-Dollar jährlich. Dazu wachsen allenthalben Vorurteile, vor allem an der mangelhaften Demokratie, aber auch Kritik an Ausbeutung wie Kinderarbeit, Zwangsarbeit sowie mangelnder sozialer Sicherung. Welche Rolle spielen Gewerkschaften, welchen Einfluß üben sie überhaupt aus? Kann ein politischer und sozialer Wandel durch und von Gewerkschaften erwartet werden?

#### Die Wurzeln asiatischer Gewerkschaften

Auch in Asien standen die europäischen Gewerkschaften Modell, als solche - zumeist während der Kolonialzeit - dort begründet wurden. Ihre Entstehung, ihre Geschichte und ihre Integration in das jeweilige politische System sind dennoch vielfältig und wegen der komplexeren Rahmenbedingungen nur schwer mit dem europäischen Modell vergleichbar, auch wenn viele asiatische Länder eine Reihe von allgemeingültigen Normen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ratifiziert haben.

Asiatische Gewerkschaften wurden als Instrumente im Kampf gegen koloniale Unterdrückung und für die Unabhängigkeit begründet, in Gesellschaften, die stark von feudalen Strukturen geprägt waren und deren politischen Strukturen noch immer stark von feudalen Eliten, die inzwischen zu Wirtschaftseliten wurden, geprägt sind. Diese Eliten haben zum Nutzen ihrer eigenen politischen Sicherheit, aber auch unter Ausnutzung des „Anti-Kommunismus“ Gewerkschaften unter die Kontrolle des politischen Systems gebracht, um sich unliebsame potentielle gesellschaftliche Machtzentren vom Hals zu halten. Nur in wenigen Ländern - etwa in Malaysia und den Philippinen - ist dies gelungen. Westlich und sozialistisch orientierte autoritäre

Parteien suchten sie nach „kommunistischem Modell“ als Helfershelfer zu nutzen. Betriebliche Gewerkschaftsvertretung, Tarifvertragsverhandlungen, innergewerkschaftliche Demokratie konnten so nur selten gedeihen.

Die Gewerkschaften Südasiens (Indien, Sri Lanka, Bangladesh und in geringerem Maße Nepal und Pakistan) entstanden im antikolonialen Kampf, wurden enge Verbündete politischer Parteien und so in ein breites Spektrum von Kommunisten über Trotzlisten bis zu den Nationalisten aufgesplittert. All diese Länder verfügen über mehrere parteipolitisch orientierte Gewerkschaftsdachverbände, die zudem verschiedenen internationalen Zentren angeschlossen waren und sind.

In China und Vietnam, aber auch in Laos, Kambodscha und Burma, haben kommunistische Parteien bzw. das Militär Arbeitnehmerorganisationen nach sowjetischem Vorbild geschaffen, die als Massenorganisationen der herrschenden Partei untergeordnet sind.

In Südostasien, vor allem in Malaysia, Singapur und Indonesien, entstanden Gewerkschaften mit staatlicher, ja kolonialer Hilfe. Es wurden „freie Gewerkschaften“<sup>4</sup> begründet, die den militanten anti-westlichen Gewerkschaften, denen auch Verbindungen zu kommunistischen Guerilla-Organisationen vorzuwerfen waren, den Rang ablaufen sollten. Die im Machtkampf mit den kommunistischen Untergrundbewegungen schließlich siegreichen Regierungen bemühten sich schließlich, den Einfluß eben dieser Organisationen durch politische Kontrolle (Indonesien) oder durch im Vergleich zu Europa restriktive Gewerkschafts- und Arbeitsgesetze (Malaysia, Singapur, Thailand, phasenweise auch auf den Philippinen) zu bremsen.

Eine besondere Rolle spielen die japanischen Gewerkschaften. Auf der Vorkriegstradition der zwanziger Jahre fußend und von der amerikanischen Besatzung ermuntert, bildeten sich Betriebsgewerkschaften, die sich in mehreren parteipolitisch getrennten Dachverbänden zusammenfanden. Seit der Machtübernahme durch die Liberal-Demokratische Partei Mitte der fünfziger Jahre haben die japanischen Gewerkschaften bis in die achtziger Jahre gebraucht, um die Spaltung unter der Linken zu überwinden und die japanische Gewerkschaftsföderation (RENGO) zu bilden. Mittlerweile sind sie in den Abstiegsog der linken Parteien in Japan geraten - noch immer wirtschaftlich machtvoll, aber politisch marginalisiert. Doch haben sie dank ihrer hohen Finanzkraft und dank der starken japanischen Auslandsinvestitionen die Führungsrolle unter Asiens Gewerkschaften.

### **Politischer Einfluß der Gewerkschaften**

Die unabhängigen Gewerkschaften Asiens haben selten großen politischen Einfluß gewinnen, sich aber weitestgehend in ihrer Existenz behaupten können. In Malaysia, den Philippinen und in Thailand wurden und werden Parteigründungen immer wieder diskutiert, eine politische Beteiligung von Gewerkschaften wird letztlich durch die Gesetzgebung, aber auch durch die Struktur der politischen Parteien verhindert.

In Singapur sind regierende Partei und der Nationale Gewerkschaftsbund (NTUC) eine von der regierenden People's Action Party (PAP) dominierte, wirtschaftlich überaus erfolgreiche Ehe eingegangen. In Südasien schließlich sind die Gewerkschaften jahrzehntelang als Stimmenbeschaffer der jeweils vorherrschenden Mutterpartei angesehen worden und es auch gewesen.

Die wirtschaftlich tiefgreifenden Einschnitte des vergangenen Jahrzehnts in Asien haben zu weitgehenden Änderungen geführt. In Korea entstanden nach 1987 neue Gewerkschaften (vereinigt in der Korean Confederation of Trade Unions - KCTU), die den traditionellen, im Westen durch Mitgliedschaft im Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) anerkannten Organisationen mißtrauten und seit Beginn des Jahres 1997 durch ihren unermüdlichen Kampf um Anerkennung durch die Regierung und auch die Zusammenarbeit mit den sich langsam wandelnden „alten“ Gewerkschaften auf sich aufmerksam machen.

Die wirtschaftlichen Strukturveränderungen in Südasien (Einschränkung des bislang sehr dominierenden staatlichen Wirtschaftssektors, Deregulierung, Anwerbung ausländischer Investitionen) in den letzten Jahren haben dazu geführt, daß Gewerkschaften über „Parteigrenzen“ hinweg zu kooperieren begannen und nach gemeinsamen Aktionen suchen. Gleichzeitig ist aber auch bei den Betriebsgewerkschaften ein Trend zu beobachten, sich von den Dachverbänden abzuwenden, ausschließlich in Industrieföderationen und in internationalen Kontakten ihr Heil zu suchen.

In Südostasien ist vor allem in Malaysia, Thailand und den Philippinen eine starke Bewegung der Gewerkschaften zu beobachten, soziale und grundsätzlich demokratische Positionen zu vertreten und von ihren Regierungen mehr Beteiligung zu fordern. Ganz allgemein ist der Einfluß der Gewerkschaften auf die Politik der Regierungen als gering einzustufen - doch der Druck wächst.

### **Organisation und Aufgaben**

Auch die Organisationskraft der asiatischen Gewerkschaften ist verhältnismäßig überschaubar. Zwischen 3 Prozent (Nepal), 5 Prozent (Thailand), 10 Prozent (Malaysia) und 30 Prozent (Japan) der Arbeitnehmer sind überhaupt organisiert. In der Regel existieren Betriebsgewerkschaften, die sich dann zu Föderationen von bestimmten Industriebereichen zusammenschließen und/oder direkt einem nationalen Verband angehören. Versuche, Industriegewerkschaften entsprechend der europäischen Vorstellung zu schaffen, stoßen auf organisatorische Probleme, aber auch auf politischen Widerstand. Der malaysische Gewerkschaftsbund (MTUC) rief in den siebziger und achtziger Jahren, als er versuchte, die neue elektronische Industrie in einer Gewerkschaft zu organisieren, den heftigen Widerstand der Regierung hervor, die eine Politik der „Hausgewerkschaften“ propagierte und mit Hilfe des gesetzlichen Registrierungszwangs diese Zersplitterung auch durchsetzte. In Südasien üben sich zahlreiche Betriebsgewerkschaften freiwillig in „splendid

Isolation“, weil sie fürchten, in größeren Verbänden parteipolitisch ausgenutzt zu werden.

In vielen Ländern (Malaysia, Philippinen, Thailand, Sri Lanka, Bangladesh) wurden nach einem singapurianischen Modell der frühen siebziger Jahre Sonderwirtschaftszonen geschaffen, in denen für den Export produziert wird und Gewerkschaften es kraft Gesetzes und entsprechender Regierungsüberwachung schwer haben (es wird sogar mit der „Freiheit von Gewerkschaften“ bei ausländischen Investoren geworben).

Der Organisationsgrad ist in der Regel in modernen Industrien hoch, besonders jenen im ausländischen Besitz, weil dort das Arbeitsrecht beachtet wird. Wesentlich niedriger ist die Organisationsrate in einheimischen Industriebetrieben, in denen sich Arbeitnehmer mit vielen Tricks (Korruption von Gewerkschaftsfunktionären, Drohung, Gewalt, häufiger Besitzerwechsel, Scheinpleiten) gegen Gewerkschaften zu wehren wissen. Im „informellen Bereich“ oder „unorganisierten Sektor“ (also Kleinbetriebe, Dienstleistungssektor, Landwirtschaft) gibt es in der Regel keine gewerkschaftliche Vertretung. Im Verkehrsbereich (Taxis, Speditionen, Häfen) und in der Bauindustrie haben wir es häufig mit Vertragsarbeitern (Scheinselbständigkeit nach unseren heutigen Begriffen) zu tun, die ebenfalls laut Gesetz nicht gewerkschaftlich organisiert werden können.

Arbeitnehmervertretung und Tarifverhandlungen sowie Rechtsschutz sind die Haupttätigkeitsfelder asiatischer Gewerkschaften. Doch gibt es auch hier ganz starke Differenzierungen. Im Bereich der modernen Industrien findet sich eine erstaunliche Vielfalt moderner tarifvertraglicher Regelungen. Je lokaler oder traditioneller der Betrieb ist, um so geringer ist die Chance für solche Regelungen. Auch gibt es hier regional erhebliche Unterschiede. In Malaysia und Singapur läßt sich schon eine verhältnismäßig hohe und moderne Regelungsdichte feststellen. Indonesien und Thailand fallen dagegen stark ab, weil hier eine entsprechende Tradition fehlt. In Südasien werden nur 5 bis 10 Prozent der Arbeitnehmer durch solche Regelungen erfaßt.

Indonesien spielt in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle, weil die Regierung sich jahrzehntelang direkt durch das Arbeitsministerium oder indirekt durch örtliche Militärvertreter in Verhandlungen eingeschaltet hat, um Streiks und Konflikte von vornherein zu verhindern.

Eine bemerkenswerte Situation hat sich in China und Vietnam ergeben. Haben die Gewerkschaften bisher nur den staatlichen Sektor organisiert, so hat sich nun durch die Entstehung von Kollektiv- und Privat- sowie ausländischen Betrieben eine neue Problematik ergeben. In diesen Bereichen sollen künftig Tarifverhandlungen stattfinden. Doch ist die finanzielle Unterstützung für Gewerkschaften eingestellt und zumeist fehlt es an gewerkschaftlichen Organisationen, erst recht aber an geeignetem Personal. In beiden Ländern will die regierende politische Partei mehr Aktionsfreiheit für die

Gewerkschaften, gleichzeitig aber ihre politische Führung festigen. So gibt es viel Durcheinander von guten Ansätzen bis zu personellen Doppelrollen in Personal- und Gewerkschaftsleitung.

Da man in Asien keine Betriebsräte oder ähnliche Einrichtungen kennt, besteht der Hauptanteil betrieblichen Gewerkschaftsinteresses in der Behandlung von Beschwerden und Klagen und der Vertretung von Mitgliedern gegenüber dem Arbeitgeber. Hier gibt es eine Spannweite von formalisierten Verfahren (Singapur, Malaysia) über Verhandlungen als Bittsteller (Indonesien) bis zur Regelung durch allgemeine Unruhen (China, Vietnam). Vor allem unter den zahlreichen chinesischen Wanderarbeitern (aus dem Innern Chinas in die boomenden Küstenprovinzen) kommt es nicht nur wegen temporärer Arbeitsverhältnisse, sondern gerade wegen mangelhafter Lebensverhältnisse häufig zu Demonstrationen und spontanen Aufständen - jährlich gegenwärtig bis zu 20 000 Vorfälle.

### **Arbeitsrecht und soziale Sicherung**

Der Einfluß der Gewerkschaften auf die Gesetzgebung wird in fast allen Ländern Asiens durch dreigliedrige Beratungsgremien bei den Arbeitsministerien hergestellt, was ihre prinzipiellen Schwächen nicht aufwiegt.

Der politische Einfluß der meisten Gewerkschaften in Asien ist begrenzt durch ihre mangelnde Organisationsstärke, ihre Abhängigkeit von ihnen übergeordneten politischen Parteien, durch mangelnde demokratische Beteiligung im Innern - was die Mobilisierung von Mitgliedern in Kampagnen hindert - und dadurch bedingt ein unklares gewerkschaftspolitisches Profil. So haben die Gewerkschaften formelle Mitwirkungsrechte, bleiben aber den Regierungen und den mit diesen verbündeten Arbeitgebern hoffnungslos unterlegen.

Zumeist schon in der Kolonialzeit entstandene Gewerkschaftsgesetze sichern den Regierungen eine Kontrolle über das Finanzgebaren und die Organisation von Gewerkschaften. Gesetze regeln zumeist das Tarifvertragswesen, die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften und die minimalen Arbeitsbedingungen, häufig auch Minimallöhne. Letztere sind wegen des Drucks hoher Arbeitslosigkeit und wegen der Stärke von Arbeitgebern häufig nur auf dem Papier existent. Im Zeitalter der Konkurrenz um Auslandsinvestitionen gerade im Bereich lohnintensiver Industrien (Textil und Bekleidung, Schuhindustrie, Fertigung von Industrie teilen) stehen viele Länder mit Niedriglöhnen gegeneinander in Konkurrenz. Vietnam und China produzieren billiger als Indonesien, das seinerseits Thailand, die Philippinen, Malaysia, Indien und Sri Lanka unterbietet. In allen Ländern sind - zum Teil initiiert durch Gewerkschaften - von Regierungen erste gesetzgeberische Schritte zur Unfallversicherung und zu sozialen Sicherungssystemen gemacht worden. Abgesehen von Malaysia, Singapur, Sri Lanka und jüngst den Philippinen, die auf Rentenversicherungsfonds für Arbeitnehmer setzen, sind diese

Systeme in den letzten 20 Jahren kaum in ihren Leistungen verbessert worden. Allerdings haben formal beschäftigte Arbeitnehmer gegenüber den zahlreichen informell Beschäftigten, den Vertragsarbeitern, den Vorteil, überhaupt über eine Versorgung zu verfügen.

Ein besonderes Problem stellt die Ausbeutung dar. Insbesondere in Südasien ist das Phänomen der „Bonded Labour“ (Abhängigkeit durch Schuldknechtschaft) weit verbreitet. Kinder und Jugendliche werden infolge der Verschuldung von Familien an Landbesitzer oder Kleinindustrielle „abgetreten“, um die Schulden abzarbeiten - was in aller Regel infolge der hohen zu zahlenden Zinsen nicht gelingt. In Nepal, Pakistan und Indien befassen sich Nichtregierungsorganisationen und zunehmend auch Gewerkschaften in Projekten - häufig durch das Ausland unterstützt - damit, Kinder und Jugendliche durch Ausbildung und/oder Ablösung zu befreien. Vorhandene gesetzliche Regelungen können durch die zumeist schwachen Arbeitsverwaltungen nicht durchgesetzt werden. Gedrängt durch internationale Hilfsprogramme („International Programme for the Elimination of Child Labour“ - IPEC, das stark durch deutsche Mittel unterstützt von der IAO durchgeführt wird) beginnen die Regierungen Südasiens verstärkte Initiativen auf diesem Sektor.

In Vietnam und China wurde die soziale Sicherung gegen Unfälle, Krankheit und Alter durch die zumeist staatlichen Betriebe geleistet. Durch die massierte Umstrukturierung, die viele Betriebe ins Defizit gebracht hat, sind diese dazu nicht mehr in der Lage, und der Staat beginnt, neue allgemeine Sicherungssysteme aufzubauen. Dabei wird mit verschiedenen westlichen Modellen experimentiert und auch die Einführung einer Arbeitslosenversicherung begonnen, um die staatlichen und halbstaatlichen Betriebe von den sozialen Kosten zu befreien und die freigesetzten Arbeitskräfte zu versorgen.

### **Internationale gewerkschaftspolitische Ansätze**

Viele Gewerkschaften Südasiens sind internationalen Gewerkschaftsorganisationen angeschlossen, zumeist dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG). In Indien, Sri Lanka, auf den Philippinen gibt es auch noch Gewerkschaften, die dem Weltgewerkschaftsbund (WGB), dem heute weitgehend ineffektiv gewordenen kommunistischen Weltverband, angehören. Auf den Philippinen, in Thailand, Indonesien. Indien und Sri Lanka gibt es kleinere Gewerkschaftsverbände, die über die regionale „Brotherhood of Asian Trade Unions“ (BATU) dem (christlichen) Weltverband der Arbeit (WVA) angeschlossen sind. In den letzten Jahren haben sich - zum Teil von kirchlichen Organisationen unterstützt - neue Arbeitnehmernetzwerke von Nichtregierungsorganisationen oder auch fortschrittliche Gewerkschaftskonferenzen gebildet. Viele Industrie-, Berufs- und große Betriebsgewerkschaften (vor allem im Bereich Bekleidung, Chemie, Metall) sind den Internationalen Berufssekretariaten (IBS) angeschlossen, die jeweils in Asien umfangreiche Aktivitäten durchführen, durch Konferenzen und Bildungsmaßnahmen

grundsätzliche gewerkschaftliche Positionen vermitteln, fachliche Ausbildung bieten und solidarische Aktionen zum Schutze von Arbeitnehmern organisieren.

Der Vietnamesische Verband der Arbeitnehmer ist noch immer Mitglied des WGB, den der All-Chinesische Gewerkschaftsbund (ACGB) Anfang der achtziger Jahre verlassen hat, um weiterhin international nur auf bilateraler Ebene Beziehungen zu pflegen und - wie er betont - seine Modernisierung zu betreiben. In beiden Ländern erheben die kommunistischen Parteien weiterhin den Anspruch, die gewerkschaftlichen Massenorganisationen politisch zu führen, setzen aber auch auf eine Reform, um ein Tarifvertragswesen einzuführen und die betriebliche Rolle der Gewerkschaften zu stärken. Diese Entwicklung geht nur langsam voran, da es an Kenntnissen fehlt und die alten Kader noch weitgehend bestimmen.

Die indonesischen Gewerkschaften haben eine 25 Jahre währende Periode staatlicher Bevormundung hinter sich und versuchen seit 1995, durch eine neue, nur mühsam unabhängiger werdende Führungsstruktur den vielfältigen Problemen der Arbeitnehmer (niedrige Löhne, polizeilicher Druck, real sinkender Lebensstandard in den Städten) beizukommen. Ihr Bemühen, sich internationalen Arbeitsstandards anzunähern, war bisher nur bedingt erfolgreich. Ihr Mitgliedsersuchen beim IBFG findet in Asien weitgehende Unterstützung, weil die asiatischen Brudergewerkschaften auf Wandel durch Annäherung setzen, stößt aber in den USA und in Europa bisher auf keine Gegenliebe. Jährlich finden sich indonesische Gewerkschafter - weitgehend loyal - gemeinsam mit ihrer Regierung vor dem Normenkontrollausschuß der IAO wieder, um sich gegen Vorwürfe zu verteidigen, ihre Aktivität sei durch die Regierung eingeschränkt. Starke Beachtung findet die unabhängige Gewerkschaft SBSI, die nach indonesischem Recht als Gewerkschaft nicht anerkannt ist, deshalb Arbeitnehmer nicht organisieren kann und eher als politische Bewegung gelten muß. Ihr Einfluß im Lande ist allerdings geringer als die international erzeugte Aufmerksamkeit.

### **Zunehmend wirtschaftliche Internationalisierung**

Die sich rasch entwickelnden europäischen und amerikanischen Investitionen in Asien und der in den letzten 15 Jahren überaus rasch wachsende Export Asiens haben das Interesse an den dortigen gewerkschaftlichen Entwicklungen wachsen lassen, die Furcht vor sozialem Exportdumping geschürt und die internationale Gewerkschaftsbewegung verstärkt nach Wegen suchen lassen, die westlichen sozialen Bedingungen zu sichern und nicht durch konkurrenzlose Arbeitsbedingungen kaputt machen zu lassen. Vor allem im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den Abschluß des Welthandelsabkommens in Marrakesch 1994 und die Begründung der Welthandelsorganisation (WTO) bemühten sich der IBFG und seine Mitgliedsorganisationen, aber auch einige westliche Regierungen, darum, Sozialstandards (und auch Umweltstandards) in das Welthandelsabkommen einzuführen – vergeb-

lich, wie sich rasch herausstellte, weil vor allem asiatische Regierungen ihre Vorteile wahren wollten und dagegen Widerstand leisteten. Die Gewerkschaften Singapurs und Indiens stellten sich auf die Seite ihrer Regierungen. Weitere asiatische Gewerkschaften stellten sich auf ihre Seite oder zogen es vor zu schweigen. Der MTUC aus Malaysia, einige philippinische und thailändische Gewerkschaften waren für Sozialstandards. Gegenwärtig scheint sich in Asien eher der Trend durchzusetzen, im Dialog soziale Verbesserungen und eine Stärkung der Gewerkschaften durchzusetzen und von der „Keule“ der Sozialstandards abzusehen. Sicher ist die Sorge mancher westlicher Gewerkschaft nicht unbegründet, hier drohe eine neue Spaltung der internationalen Gewerkschaftsbewegung, zumal an den zahlreichen Kontakten asiatischer Gewerkschaften zum chinesischen ACGF und zu Indonesien erkennbar zu werden scheint, daß man in Grundsatzpositionen nicht ganz so prinzipienfest ist, wie sich das die Europäer vorstellen.

Andererseits zeigen die Reaktionen der asiatischen Regierungen in der IAO oder auch etwa auf der Ministertagung der Welthandelsorganisation in Singapur im Dezember 1996, daß die internationalen Gewerkschaftsaktivitäten mit einer gewissen Sorge betrachtet werden.

Die Gewerkschaftsentwicklung in Korea ebenso wie die zahlreichen Aktionen der internationalen Gewerkschaften haben gezeigt, daß die asiatischen Gewerkschaften zu ihrer weiteren Entwicklung beträchtliche Eigenkräfte entwickeln, aber weiterhin der internationalen Solidarität und Unterstützung bedürfen. Mehr Toleranz und Vertrauen bei den europäischen Gewerkschaften können die asiatischen Gewerkschaften zu ihrem Schutz, als Hilfe für ihre Reformen und letztlich für einen Erfolg der gewerkschaftlichen Arbeitnehmervertretung unter schwierigen politischen Rahmenbedingungen brauchen.