

NAMIBIA

Gewerkschaftsmonitor

November 2023

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Namibia ist eine demokratische, zentralistische Mehrpartei-enrepublik, deren rechtsstaatliche Prinzipien seit der Unabhängigkeit 1990 nicht angetastet wurden. Die Grundrechte sind verfassungsmäßig gewährleistet, einschließlich des Koalitionsrechts. Von 1995 bis 2019 regierte die Befreiungsbewegung SWAPO (*South West Africa People's Organization*) als SWAPO-Partei auf nationaler Ebene mit Zweidrittelmehrheit. Namibia galt de facto als Einparteiendemokratie, denn der Machtanspruch der SWAPO war umfassend und weitgehend unangefochten, während sich die Oppositionsparteien schwach und zersplittert zeigten. Bei den Parlamentswahlen von November 2019 jedoch verlor die SWAPO 15 Prozent und hält seitdem nur noch 65 Prozent der Parlamentssitze. Bei den Regional- und Lokalwahlen vom November 2020 fiel ihr Stimmenverlust mit 27 Prozent sogar noch höher aus. Nur noch im Norden sowie in einigen südlichen Küstengebieten konnte die SWAPO ihre Mehrheit behaupten. Gewinner dieser Entwicklung sind vor allem aus der SWAPO selbst hervorgegangene Oppositionsparteien wie die *Affirmative Repositioning* (AR), die *Landless People's Movement* (LPM) und die *Independent Patriots for Change* (IPC), die jedoch untereinander zerstritten sind und bisher nur wenig überzeugende Alternativangebote zur SWAPO unterbreiten. Bisher ist es den Oppositionsparteien deshalb noch nicht gelungen, die weit verbreitete politische Unzufriedenheit vor allem junger Menschen zu einem gewissen Grad aufzufangen und zu kanalisieren.

Zunehmender Elitismus und grassierende Korruption an der Spitze von Regierung und Partei, die gescheiterte Landreform, menschenunwürdige Lebensbedingungen in den Städten, Hunger und, vor allem, die hohe Jugendarbeitslosigkeit von geschätzt knapp 60 Prozent lassen viele junge Menschen daran zweifeln, dass die SWAPO-Regierung die sozio-ökonomischen Verhältnisse der Mehrheit der Bevölkerung überhaupt im Blick hat. Die Unzufriedenheit äußert sich jedoch vor allem in den sozialen Medien. Nur selten finden Demonstrationen

statt, und dann auch nur mit wenigen Teilnehmenden. Die Menschen fürchten – zu Recht – polizeiliche Übergriffe und monatelange Inhaftierung.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Massive soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten sowie die damit einhergehenden hohen Raten von Arbeitslosigkeit und Armut sind bezeichnend für Namibia. Verlässliche Angaben zur gegenwärtigen Arbeitslosigkeit fehlten auch schon vor dem Ausbruch der Covid-Pandemie und erschweren ein datenbasiertes Handeln für politische Entscheidungsträger_innen. Der letzte veröffentlichte *Labour Force Survey* aus dem Jahr 2018 weist eine Arbeitslosigkeit von 33,4 Prozent im Land aus. Diese Zahl dürfte nicht nur wegen der massiven Entlassungen während der Covid-Pandemie weiter gestiegen sein. Auch versuchen jährlich zehntausende junge Menschen vom Bildungssystem in den Arbeitsmarkt zu wechseln. Da es jedoch kaum Stellen im formellen Sektor gibt, dürfte die Anzahl an arbeitslosen jungen Leuten, insbesondere mit Universitätsabschluss, weiter gestiegen sein.

Die größten Arbeitgeber sind nach Sektoren die Landwirtschaft und die Fischerei, der öffentliche Dienst, der Tourismus, der Handel, private Haushalte und das Baugewerbe. Die Beschäftigungsquote von Frauen ist geringfügig niedriger als die der Männer. Der monatliche Durchschnittslohn lag 2018 bei ca. 420 Euro (7.935 Namibia Dollar/NAD). Allerdings differieren die Mindestlöhne je nach Sektor stark: So lagen die monatlichen Durchschnittslöhne im Minensektor bei knapp 1.200 Euro (17.963 NAD), bei Hausangestellten dagegen nur bei 72 Euro (1.387 NAD). Als Existenzminimum gilt ein Einkommen von 170 Euro (3500 NAD). Das erreichen jedoch nur wenige: 75 Prozent der Namibier_innen verdienen weniger als 70 Euro.

Die Regierung hat die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu einem wichtigen Ziel ihrer Politik erklärt. Angesichts der seit 2016 andauernden Rezession fehlen aber die Haushaltsmittel für eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Eine 2013 beschlossene

Industrial Policy, die sich an der langfristigen Entwicklungsplanung *Vision 2030* orientiert, hatte ambitionierte Ziele definiert. Die praktische Umsetzung ist jedoch weitgehend ausgeblieben. Im gleichen Jahr veröffentlichte auch das Arbeitsministerium eine *National Employment Policy*, die in einem breiten Konsultationsprozess mit Gewerkschaften und Arbeitgebern entwickelt wurde. Sie argumentiert sehr viel näher an den Realitäten, setzt bei konkreten Entwicklungschancen an und enthält einen ausgearbeiteten Implementierungsplan. Aber auch diese *Policy* wurde nicht wirksam umgesetzt und verfehlte ihr Ziel, innerhalb von fünf Jahren 90.000 zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Dies spitzte die Arbeitsmarktkrise weiter zu und trägt zur steigenden Resignation unter jungen Menschen bei.

58 Prozent aller Beschäftigten gelten als informell beschäftigt (Labour Force Survey 2018). Sie genießen keinerlei sozialen Schutz, verfügen also weder über eine Kranken- noch über eine Rentenversicherung und sind nicht bei der nationalen Sozialversicherung registriert. Letztere bietet beispielsweise Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall sowie während und nach Schwangerschaften. Namibia hat keine Arbeitslosenversicherung und bislang auch kein universelles Grundeinkommen eingeführt. Letzteres wird seit vielen Jahren von zivilgesellschaftlichen Gruppen gefordert, um die weit verbreitete Armut im Land anzugehen. Laut offiziellen Zahlen von 2022 liegt die Armutsrate bei unter 20 Prozent, die Weltbank veröffentlichte jedoch im gleichen Jahr die Zahl von 60 Prozent – basierend auf ihrer Definition von Armut. Viele Haushalte sind von der Unterstützung von Familienmitgliedern abhängig und profitieren nicht von staatlichen Sicherungssystemen.

Die Inflationsrate ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen, auf ca. sieben Prozent (2023). Vor allem der überdurchschnittliche Anstieg der Lebensmittel- und der Transportkosten hat weitreichende Auswirkungen auf die einkommensschwachen Haushalte. Die von den Gewerkschaften verhandelten Lohnerhöhungen blieben überwiegend weit unter dem Inflationsniveau. Insgesamt schrumpfte damit die Kaufkraft der namibischen Arbeitnehmer_innen in den vergangenen Jahren deutlich.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Nach dem Erreichen der Unabhängigkeit war eine Neuausrichtung der Arbeitsbeziehungen eine der Prioritäten der neuen SWAPO-geführten Regierung. Der *Labour Act* von 1992 stellt das erste einheitliche Arbeitsrecht Namibias dar. Dieser umfasst und regelt die Vertretung durch Gewerkschaften. Er umfasst alle Arbeitnehmer_innen mit Ausnahme der Polizei, des Militärs, des Gefängnisdienstes und des Geheimdienstes. Der *Labour Act* sichert Grundrechte für Arbeitnehmer_innen und Gewerkschaften und formuliert Maßnahmen, um unfaire Praktiken am Arbeitsplatz zu unterbinden. Strukturell schuf das Gesetz das Amt des *Labour Commissioner*, eine *Labour Advisory Commission* (LAC), eine *Wage Commission* und ein formales Rahmenwerk für Tarifverhandlungen. Der bzw. die *Labour Commissioner* überwacht die Registrierung der Tarifpartner und der Tarifverträge sowie die Schlichtungen in

Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmer_innen sowie die Grund- und Organisationsrechte von Gewerkschaften. Die *Wage Commission* wird vom Arbeitsministerium ernannt, um Mindestlöhne vorzuschlagen, welche dann im Parlament debattiert und verabschiedet werden. Dies war bislang nur bei den Hausangestellten der Fall.

Der *Labour Act* von 1992 wurde 2007 grundlegend überarbeitet. In Arbeitskonflikten müssen seitdem zuerst Schlichter_innen angerufen werden, bevor es zu gesetzlich geschützten Streiks oder Gerichtsverhandlungen kommen kann. Arbeitgeber sehen den *Labour Act* als arbeitnehmerfreundlich, nicht nur im Hinblick auf seine Formulierungen, sondern auch im Hinblick auf seine praktische Auslegung durch die Schlichtungsgremien. Allerdings variiert die praktische Umsetzung in Abhängigkeit davon, um welchen Arbeitgeber es sich handelt: Während transnationale Konzerne, insbesondere solche chinesischer Herkunft im Minen- und Bausektor, selbst für massive Verstöße gegen den *Labour Act* erfahrungsgemäß kaum Sanktionen zu befürchten haben, sehen sich andere Unternehmen und Organisationen bei Entlassungen oder Disziplinarverfahren sehr schnell mit Rassismussvorwürfen konfrontiert. Die Gewerkschaften beklagen ihrerseits, dass die Arbeitgeber die Schlichter_innen oft mittels Bestechung zu beeinflussen versuchen sowie, dass die langen Verzögerungen in Schlichtungsprozessen häufig nachteilig für Arbeitnehmer_innen sind. Auch betonen die Gewerkschaften, dass Arbeitgeber die notwendigen Ressourcen für Anwalt_innen und Berater_innen haben, was die Machtverhältnisse zu Ungunsten der Arbeitnehmer_innen verschiebt.

Zusätzlich zum *Labour Act* ergänzen zwei weitere Gesetze das Arbeitsrecht im formellen Sektor: Der *Social Security Act* von 1994 regelt Mutterschaftsurlaub, Lohnfortzahlung bei Krankheit und Sterbegeld. Durch diesen *Act* wurde ein Fonds eingerichtet, in den Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber einzahlen müssen und der die entsprechenden Leistungen finanziert. Der *Affirmative Action (Employment) Act* von 1998 verpflichtet Arbeitgeber mit 25 oder mehr Angestellten, die durch Apartheid geschaffenen Ungerechtigkeiten am Arbeitsplatz auszugleichen. Praktisch bedeutet dies, dass historisch benachteiligte Gruppen, insbesondere Frauen, „non-whites“ und Menschen mit Behinderungen bei Einstellungen und Beförderungen zu bevorzugen sind, sofern sie die Erfordernisse erfüllen. Ein gesetzlich beschlossenes allgemeines Verbot der Leiharbeit wurde vom *Supreme Court* gekippt. Seit August 2012 gilt der *Labour Amendment Act*, welcher vorschreibt, dass Leiharbeiter_innen nur zu den Bedingungen angestellt werden dürfen, die nicht schlechter sind als die der anderen Arbeitnehmer_innen des Betriebs in vergleichbaren Positionen.

Trotz der gesetzlichen Verbesserungen, die Arbeitnehmer_innen seit der Unabhängigkeit erfuhren, sind Gewerkschaften bis heute keine Dialogpartner auf Augenhöhe. Das Augenmerk der Regierung auf Auslandsinvestitionen hat mehrfach dazu geführt, dass Gewerkschaften von der Regierung aufgefordert wurden, ihre Ansprüche zurückzuschrauben, um Auslandsinvestitionen anzuziehen oder im Land zu halten.

GEWERKSCHAFTEN IN NAMIBIA – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Die namibische Gewerkschaftsbewegung spielte eine große Rolle im Befreiungskampf gegen die Apartheid. Unter anderem kämpften die Gewerkschaften gegen die extreme Ausbeutung von Arbeitnehmer_innen, gegen die politische Unterdrückung der schwarzen Bevölkerung und von Minderheiten sowie gegen das Wanderarbeitersystem. Die Wut gegen die unmenschliche Behandlung der Wanderarbeiter_innen stellte die Grundlage dar für die Entstehung von politischen Befreiungsbewegungen wie der SWAPO und ihrer Vorgängerorganisationen. Die Wanderarbeiter_innen spielten eine zentrale Rolle in den frühen Jahren der heutigen Regierungspartei.

Die *National Union of Namibian Workers* (NUNW) ist der älteste namibische Gewerkschaftsdachverband. Sie wurde von der SWAPO im Exil 1970 als Arbeiterflügel der Partei gegründet. Bis in die 80er Jahre des letzten Jahrhunderts gelang es der südafrikanischen Apartheidverwaltung, die Gründung regimekritischer Gewerkschaften zu unterdrücken. Die ersten Sektorgewerkschaften der NUNW entstanden in Namibia ab 1986 und verbanden die Kämpfe gegen Ausbeutung am Arbeitsplatz mit dem politischen Kampf um die Unabhängigkeit. In dieser Zeit agierten die NUNW-Gewerkschaften als soziale Bewegung. Die Zusammenarbeit mit anderen progressiven Bewegungen wie der Studierendenorganisation *Namibia National Students Organisation* (NANSO) und dem Namibischen Kirchenverband *Council of Churches in Namibia* (CCN) war ausgeprägt und führte zu weitreichenden gemeinsamen Protestaktionen in den Jahren vor der Unabhängigkeit.

Bereits in der Apartheidzeit war die namibische Gewerkschaftslandschaft gespalten. Außerhalb der NUNW gab es seit den 1970er Jahren Gewerkschaften und »staff associations«, die sich als unpolitisch verstanden und mit dem kolonialen Regime kollaborierten. Manche waren auch reine »Apartheidsgewerkschaften«, wie die Gewerkschaft für weiße Beschäftigte im Bergbau *South West Africa Mineworkers Union* (SWAMU).

Es gab aber auch unabhängige Gewerkschaftsinitiativen, die zwar nicht mit dem Kolonialregime übereinstimmten, aber auch die politische Verbindung zwischen NUNW und SWAPO ablehnten. Diese Gewerkschaften gründeten nach der Unabhängigkeit Namibias neue Dachverbände, welche aber anfangs wenig Einfluss hatten. Dies änderte sich, als sich im Mai 2002 die *Namibia People's Social Movement* (NPSM) und die *Namibia Federation of Trade Unions* (NAFTU) zusammenschlossen, um den *Trade Union Congress of Namibia* (TUCNA) zu gründen. Der TUCNA wuchs über die Jahre und ist heute zu einem ernstzunehmenden Konkurrenten der NUNW geworden. Der TUCNA vereint 15 Industriegewerkschaften, von denen manche innerhalb desselben Wirtschaftszweigs miteinander konkurrieren, beispielsweise in der Fischereiindustrie.

Namibias dritter Gewerkschaftsdachverband ist deutlich kleiner und von geringerer Bedeutung. Die *Namibia National Labour Organisation* (NANLO) entstand 2013 als Abspaltung der NUNW, als deren damaliger Generalsekretär 2012 seines Amtes enthoben wurde und anschließend die NANLO also neuen Gewerkschaftsdachverband gründete. Bis heute hat NANLO keinen Kongress abgehalten und daher auch keine demokratisch gewählte Führung.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

In Namibia existieren gegenwärtig 44 registrierte Gewerkschaften, von denen die meisten in den genannten drei Dachverbänden zusammengeschlossen sind. Die NUNW ist parteipolitisch an die SWAPO-Partei gebunden und wird als ein Flügel der SWAPO verstanden. TUCNA und NANLO sind parteipolitisch ungebunden. Der NUNW sind neun Industriegewerkschaften angeschlossen, wobei die Gewerkschaften im öffentlichen Dienst, in der Minenindustrie, im Fischereisektor und dem Groß- und Einzelhandel die größten sind. Der TUCNA vereint 14 Industriegewerkschaften und die NANLO vier.

Die Wirtschaftssektoren mit dem höchsten gewerkschaftlichen Organisationsgrad sind der öffentliche Dienst, die Minenindustrie und die Fischereiindustrie. Die am schwächsten organisierten Sektoren betreffen Beschäftigte in privaten Haushalten, zum anderen das Baugewerbe sowie den Hotel- und Gastgewerbesektor.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Namibia hat acht der 10 Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation, die als Kernarbeitsnormen gelten, ratifiziert. Grundsätzlich existiert eine sehr arbeitnehmerfreundliche Arbeitsgesetzgebung. Wie diese in der Praxis ausgelegt wird, variiert jedoch von Fall zu Fall. Während europäische Arbeitgeber häufig streng kontrolliert werden, werden auf vielen Baustellen unter chinesischem Management nicht einmal Grundstandards des Arbeitsschutzes eingehalten. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass die Mehrheit der arbeitenden Bevölkerungsgruppen bisher nicht unter diese Gesetzgebung fällt, da sie im informellen Sektor beschäftigt ist.

Gewerkschaften sind ein integraler Teil des sozialen Dialogs in Namibia und sowohl in der namibischen Verfassung als auch im Arbeitsgesetz ist das Recht der Gewerkschaften verankert, Mitglieder zu gewinnen und ihre Aktivitäten am Arbeitsplatz durchzuführen. Das Verhältnis der Gewerkschaften zu Regierung und Arbeitgebern wird bestimmt durch die Prinzipien des Tripartismus. Die Regierung sieht Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber als Sozialpartner und erwartet gewerkschaftliche Beiträge zu den Debatten in den dreigliedrigen Strukturen: NUNW und TUCNA sind Mitglieder im *Labour Advisory Council* (LAC), der *Namibia Training Authority* (NTA), der *Employment Equity Commission* (EEC) und der *Social Security Commission* (SSC). Der Einfluss der Gewerkschaften in diesen Organen ist begrenzt, bieten den Arbeitnehmervertreter_innen aber theoretisch eine Plattform, um ihre Positionen

Tabelle 1:
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Namibia

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
National Union of Namibian Workers (NUNW, Gewerkschaftsverband der Arbeiter_innen Namibias)	Job Muniaro (Generalsekretär) Severin Tame (stellv. Generalsekretär)	80.000 (laut IGB 2022)	IGB (Internationaler Gewerkschaftsbund), IGB Afrika OATUU (Organisation für Afrikanische Gewerkschaftseinheit) SATUCC (Verband der Gewerkschaften im südlichen Afrika)
Trade Union Congress of Namibia (TUCNA, Gewerkschaftsbund von Namibia)	Magongora Kavihuha (Generalsekretär) Paulus Hango (Präsident)	30.000 (laut IGB 2022)	IGB, IGB Afrika, SATUCC
Namibia National Labour Organisation (NANLO, Vereinigung der Arbeiter_innen Namibias)	Joseph Garoeb (amtierender Generalsekretär)	ca. 5.000	–

Tabelle 2:
Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Namibia

Branchenverband / Gewerkschaft	Mitgliedschaft in Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Namibia Public Workers Union (NAPWU, Namibische Gewerkschaft für den öffentlichen Sektor)	NUNW	Peter Nevonga (Generalsekretär)	ca. 25.000	Public Services International (PSI)
Metal and Allied Namibia Workers Union (MANWU, Gewerkschaft der namibischen Metallarbeiter_innen)	NUNW	Justina Jonas (Generalsekretärin)	ca. 6.000	IndustriAll

einzubringen. Allerdings gelten diese Gremien als wenig engagiert, effizient und progressiv. Gewerkschaften nutzen sie deshalb nur in beschränktem Umfang, um Debatten anzustoßen, die für die Interessen der Arbeitnehmer_innen von Bedeutung sind.

Das Verhältnis zwischen dem Staat und einem Teil der Gewerkschaften ist historisch sehr eng: Als integrierter Partner der Regierungspartei SWAPO hat die NUNW einen privilegierten Zugang zu den Parteiinstitutionen, den Ministerien und Behörden. Demgegenüber gilt der TUCNA als explizit regierungskritisch. NUNW und TUCNA verweigern sich bisher einer Zusammenarbeit und auch die NANLO agiert überwiegend allein. Doch auch das Verhältnis zwischen NUNW und der Regierung ist nicht immer konfliktfrei, insbesondere dann, wenn es um die Rechte der Staatsbediensteten geht. Ein besonderes Konfliktfeld bieten die zumeist verlustreich wirtschaftenden Staatsunternehmen. Als die namibische Regierung im Februar 2021 beschloss, die äußerst verlustreiche Fluggesellschaft *Air Namibia* zu liquidieren, organisierte die NUNW medienwirksame Straßenproteste, wenngleich auch ohne Erfolg. Die Verhandlungen über Gehaltserhöhungen im öffentlichen Dienst führten 2022 beinahe zu einem nationalen Streik; stattdessen endeten sie in letzter Sekunde mit einer Einigung auf eine Gehaltserhöhung von drei Prozent. Dieser Kompromiss wurde von zahlreichen Angestellten im öffentlichen Dienst scharf kritisiert, weil die Erhöhung weit unter der Inflationsrate lag. Entsprechend wurde die Führung der verhandelnden Gewerkschaften – *Namibia Public Workers Union* (NAPWU) und *Namibia National Teachers Union* (NANTU), beide der NUNW

angehörend – vom TUCNA wegen politischer Kapitulation scharf kritisiert.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Auf nationaler Ebene findet sozialer Dialog überwiegend über *den Labour Advisory Council* (LAC) statt, der dreigliedrig konzipiert ist und sowohl NUNW als auch TUCNA einschließt. Der LAC hat allerdings keine Entscheidungsmacht und berät lediglich die Leitung des Arbeitsministeriums. TUCNA fordert seit mehreren Jahren, dass der LAC umstrukturiert werden müsse, um politische Beschlüsse zu sozialen und wirtschaftlichen Fragen treffen zu können. Dieser Vorschlag fand aber auf Regierungsseite bislang kein Gehör.

Tarifverhandlungen finden überwiegend auf bilateraler Basis zwischen einzelnen Betrieben und Industriegewerkschaften statt. Diese Verhandlungen sind recht eng ausgelegt und befassen sich in der Regel nur mit Gehältern sowie anderen Zugeständnissen, wie beispielsweise mit Renten- und Krankenversicherungen, mit Haus- oder Transportzuschüssen.

Regelmäßig finden diese Verhandlungen im öffentlichen Dienst statt, bei vielen staatseigenen Betrieben, in der Minen- und Fischereindustrie und bei größeren Handelsketten. Die Mehrheit der namibischen Arbeitnehmer_innen ist aber von solchen Tarifverhandlungen ausgeschlossen, da sie im informellen Sektor oder unter sonstigen sehr prekären Bedingungen arbeiten, wie beispielsweise Farmarbeiter_innen und

Hausangestellte. Insgesamt sind laut dem *Labour Force Survey* (2018) nur elf Prozent der Beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder. Nach Darstellung der Gewerkschaften sind es etwa 20 Prozent der Beschäftigten.

Branchenspezifische Mindestlöhne konnten die Gewerkschaften in drei Bereichen durchsetzen: für Farmarbeiter_innen, Bauarbeiter_innen und für Angestellte bei privaten Sicherheitsfirmen. Außerdem gibt es einen Mindestlohn für Hausangestellte, basierend auf den Empfehlungen der vom Arbeitsminister ernannten *Minimum Wage Commission*. Diese Empfehlungen mündeten in einem vom Parlament gesetzlich festgelegten Mindestlohn. Insgesamt liegen diese Mindestlöhne zwischen 8 und 16 NAD pro Stunde (0,40–0,80 Euro) und werden oft nicht eingehalten. Momentan arbeitet das namibische Arbeitsministerium an einem Entwurf für einen nationalen Mindestlohn. Eine Kommission führte bereits landesweite Konsultationen durch und hat einen ersten Vorschlag erarbeitet. Dieser wird noch weiter diskutiert und sollte in Kürze in einem Vorschlag für einen nationalen Mindestlohn münden.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Im Vergleich zu den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit haben Gewerkschaften zweifellos an Einfluss verloren. Ihr Beitrag zu wichtigen öffentlichen Debatten ist zurückgegangen und eine zunehmende Bürokratisierung der Gewerkschaften ist deutlich erkennbar, wenn auch nicht bei allen Gewerkschaften gleichermaßen. Charakteristisch für die NUNW-Funktionärebene ist eine Karriereorientierung; häufig wird Gewerkschaftsarbeit als ein Karrieresprungbrett betrachtet, um in die Politik zu wechseln. Häufige Arbeitsfelder ehemaliger NUNW-Funktionär_innen sind beispielsweise das Parlament, Ministerien sowie die regionalen und kommunalen Regierungsstrukturen. Dies untergräbt ihre Einsatzbereitschaft für die Interessen der Arbeitnehmer_innen und schwächt das öffentliche Ansehen der Gewerkschaften.

Die Frage der politischen Verbindung zwischen der NUNW und der SWAPO-Partei ist ein dauerhaft umstrittenes Thema innerhalb der Gewerkschaftsbewegung. In der öffentlichen Wahrnehmung ist die NUNW oft nur ein Flügel der SWAPO. Der politische Einfluss der NUNW ist seit dem NUNW-Kongress 2015 stetig zurückgegangen. Bis heute fand kein weiterer NUNW-Kongress statt. Als beim SWAPO-Parteitag im November 2017 der Konflikt zwischen dem präsidententreuen Lager (*Team Harambee*) und der präsidentenkritischen Fraktion (*Team SWAPO*) offen zutage trat, unterstützte NUNW das *Team SWAPO*. Da sich aber das *Team Harambee* auf dem Parteitag letztendlich durchsetzen konnte, verlor die NUNW somit langfristig seinen politischen Einfluss. NUNW war in seiner Geschichte politisch noch nie so isoliert wie heute. Ihre Delegierten spielen auf SWAPO-Parteitagen, wie dem im November 2022, kaum noch eine Rolle. Der Verband nimmt die Mitsprachemöglichkeiten im Rahmen des *Labour Advisory Council* kaum wahr und ist in brennenden öffentlichen Diskussionen nicht präsent. Im Jahr 2018 kam es zu einem großen Konflikt zwischen der NUNW und seinen Mitglieds-gewerkschaften, die keine Beiträge mehr an den Dachverband

weiterleiteten. Bis heute zahlen die Mitglieds-gewerkschaften nur einen Teil der Mitgliedsbeiträge, und der für 2019 geplante NUNW-Kongress wurde wegen finanzieller Probleme auf unbestimmte Zeit verschoben.

Der TUCNA hat in den letzten Jahren versucht, sich als realistische Alternative zur NUNW und als regierungsunabhängig zu positionieren. Allerdings haben viele ihrer Mitglieds-gewerkschaften mit internen Schwierigkeiten und mit oft schwachen Strukturen in den Betrieben zu kämpfen. Als Dachverband verfolgt der TUCNA den Anspruch, alle Bereiche des öffentlichen Lebens im Sinne der Mitglieder beeinflussen zu wollen. Dies zeigt sich in regelmäßigen Pressekonferenzen und Stellungnahmen des Generalsekretärs. 2023 übernahm der TUCNA die Initiative zur Gründung eines *Non-State Actors Network*. Dessen Ziel ist die gemeinsame Positionierung von Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu aktuellen sozialpolitischen und wirtschaftspolitischen Fragestellungen. Somit hat sich der TUCNA ein recht aktives öffentliches Profil geschaffen.

Insgesamt sind die größten Herausforderungen für Gewerkschaften in Namibia zum einen der niedrige Organisationsgrad und ihre mangelnde Handlungsfähigkeit, zum anderen die hohen Arbeitslosenzahlen, welche wegen der Corona-Pandemie weiter gestiegen sind und im formellen Sektor in Form eines Mitgliederschwunds spürbar sind. Vor allem in den nichttraditionellen Sektoren wie im Kleingewerbe und im informellen Sektor müssen Gewerkschaften ihre Organisationsfähigkeit verbessern, indem sie auch für diese Bereiche Dienstleistungen und Interessenvertretungen anbieten. Ein höherer Organisationsgrad ist eine Voraussetzung für größeren gewerkschaftlichen Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung. Bei vielen wichtigen politischen Entscheidungen der jüngeren Vergangenheit – zum Beispiel bei Privatisierungsvorhaben der Regierung, der Einführung von *Export Processing Zones* oder dem Aufkommen von Leiharbeitsfirmen – hat sich die organisatorische Schwäche der Gewerkschaften bereits gezeigt. Obwohl sie in wichtigen Beratungsgremien vertreten sind und obwohl sie dort gelegentlich datenbasierte Vorschläge einbringen, gelang es den Gewerkschaften bislang nur selten, die Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung zu beeinflussen.

In den 1990er Jahren haben die Gewerkschaften erfolgreich die Privatisierung staatseigener Betriebe verhindert. Auch dass das Parlament 2007 das Verbot von Leiharbeit im Arbeitsgesetz verankern wollte, wäre ein Erfolg der Gewerkschaftsbewegung gewesen – wenn es nicht wenig später durch einen Beschluss des obersten Gerichts wieder zunichte gemacht worden wäre. In den letzten Jahren konnten die Gewerkschaften dagegen kaum Erfolge feiern. Die Liquidierung von *Air Namibia* im Jahr 2021 trotz Protesten von NUNW und TUCNA ist ein Beleg hierfür. Besonders in Auseinandersetzungen mit transnationalen Konzernen wurden die Grenzen des gewerkschaftlichen Einflusses deutlich. Hier war man häufig machtlos angesichts der Bereitschaft der Regierung, diesen Konzernen Zugeständnisse zu machen bzw. dafür zu sorgen, dass diese Konzerne keine Sanktionen bei Verstößen gegen arbeitsrechtliche Standards erfuhren.

Vor dem Hintergrund sich verschärfender sozialer Spannungen und grassierender Armut haben sich einige Gewerkschaften, allen voran die MANWU, aber teilweise auch der TUCNA, neuen Themen zugewandt, die für ihre Mitglieder akut von Bedeutung sind: soziale Sicherungssysteme, das Recht auf eine Unterkunft sowie geschlechtsspezifische Gewalt. Hier zeichnen sich jedoch nicht nur neue Betätigungsfelder für die Gewerkschaften ab, sondern auch potenzielle progressive Allianzen, zum Beispiel mit Interessengruppen wie der *Shack Dwellers Federation*, progressiven Stadträten oder universitären Forschungseinrichtungen.

Einen herben Rückschlag erfuhren die Arbeitnehmer_innen und ihre Gewerkschaften in den vergangenen Jahren durch die namibische Justiz. Zwei wegweisende Urteile zeugen von der Arbeitgeberfreundlichkeit der Richter_innen, indem sie direkt das Streikrecht angreifen. Es ging vor Gericht um die Frage, ob die Arbeitgeber während eines rechtmäßigen Streiks betriebsfremde Arbeitnehmer_innen, wie Leiharbeiter_innen, einsetzen dürfen, um die Arbeit der Streikenden zu übernehmen. Namibias *Labour Act* schien darauf die klare Antwort zu geben, dass dies nicht möglich sei. In zwei Gerichtsurteilen – 2021 (High Court, *Spar vs. Namibia Food and Allied Workers Union*) und 2022 (Supreme Court, *Shoprite vs. Namibia Food and Allied Workers Union*) – argumentierten die Richter_innen jedoch, dass es legal sei, andere Arbeitnehmer_innen einzusetzen, sofern diese die Arbeit der Streikenden »freiwillig« übernehmen. Es bleibt den Gewerkschaften nichts anderes übrig, als auf eine Gesetzesänderung zu drängen, um das Streikrecht zu sichern und gegen Streikbrecher_innen zu schützen. Vertreter_innen aller drei Gewerkschaftsverbände trafen sich deswegen erstmalig 2022 und haben dem Arbeitsministerium Ende 2022 einen Entwurf für eine Gesetzesänderung vorgelegt.

Zusammenfassend lässt sich behaupten, dass die Gewerkschaftsbewegung als Ganze in den vergangenen Jahren sichtbar an politischem Einfluss verloren hat. Insgesamt scheinen die Mitgliederzahlen zu sinken, und die Präsenz von Gewerkschaften im informellen Sektor ist sehr gering. Zudem sind die bestehenden Gewerkschaften untereinander tief gespalten, und neue Gewerkschaften werden jährlich gegründet. Eine Verschmelzung der bestehenden Dachverbände oder die Entstehung eines neuen, umfassenden Gewerkschaftsdachverbands sind momentan nicht absehbar.

Herbert Jauch, Arbeitsforscher, Namibia

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin

Verantwortlich:
Britta Utz, Referentin Südafrika,
Gewerkschaften und Soziale Gerechtigkeit
britta.utz@fes.de

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.