

MADAGASKAR

Gewerkschaftsmonitor

Juli 2023

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Nach der Unabhängigkeit des Landes von der Kolonialmacht Frankreich im Jahr 1960 hat Madagaskar mehrere schwere politische Krisen durchlebt (1972, 1975, 1990/91, 2002 und 2009). Das aktuelle politische System gibt dem Amt des Staatspräsidenten oder der Staatspräsidentin eine herausgehobene Stellung, was mit der traditionell konsensorientierten Gesellschaft des Landes nur schwer in Einklang zu bringen ist. Dieses Charakteristikum des politischen Systems trägt zur Fragilität des Landes bei, das seit seiner Gründung nunmehr vier Republiken und drei sogenannte Transitionen erlebte.

Seit seiner Vereidigung im Januar 2019 arbeitet Präsident Andry Rajoelina an der Stabilisierung seiner Regierungsmacht und bereitet seine Wiederwahl Ende 2023 vor. Die Frühphase seiner Präsidentschaft zeichnete sich durch das gezielte Platzen von Gefolgsleuten in allen relevanten Gesellschaftsbereichen des Landes aus, seien es politische Institutionen wie Senat und Wahlkommission, Medienhäuser, Gerichte, Sicherheitskräfte oder Kirchen. Politisch Andersdenkende, freie Journalist_innen oder Aktivist_innen wurden schnell zur Zielscheibe der Propaganda des Präsidenten. Demonstrationen der politischen Opposition werden systematisch verboten. Abgesehen von wenigen Ausnahmen in der Zivilgesellschaft, etwa im Bereich Korruptionsbekämpfung, verfügt der politische Apparat Madagaskars über keine Kontrollorgane. Das demokratische System steht massiv unter Druck.

Die Bilanz des amtierenden Präsidenten ist durchwachsen, obwohl er eine strukturelle Erholung der madagassischen Ökonomie durch einen »plan d'urgence« angekündigt hatte. Das Land bleibt in den Strukturen gefangen, die die Wirtschaft seit der Kolonisierung prägen: eine schwache Gesamtproduktion von Agrar- oder Industriegütern, wobei Importe gegenüber der Produktion bevorzugt werden, zu kurze Wertschöpfungsketten für eine lokale Produktion sowie ein stark informeller Arbeitsmarkt. Wichtige Industriezweige – wie etwa der Abbau

von Gold oder Saphiren, der Anbau von Vanille oder Litschis – werden von Monopolen dominiert oder sind in den Händen mafiöser Vereinigungen. In den großen Staatsunternehmen ist individuelle Bereicherung gang und gäbe. Eine konkrete Idee, wie das Land in Zukunft ein wirtschaftliches Wachstum erreichen kann, fehlt. Madagaskar verbleibt auf dem Niveau einer elitenorientierten Rentenökonomie.

Währenddessen verschlechtert sich die Lebensrealität der Bevölkerung massiv. Sämtliche Indikatoren renommierter Institute zeigen einen kontinuierlichen Abwärtstrend in der Wirtschafts-, Bildungs- und Infrastrukturpolitik. Heute können weniger Kinder in Madagaskar ausreichend lesen oder schreiben als noch vor 30 Jahren. Den Krankenhäusern fehlen weiterhin qualifiziertes Personal und Ausrüstung, und jede Tropensturmzeit führt vor Augen, dass der nationale Katastrophenschutz unterausgestattet ist. Die politischen Prioritäten der jetzigen Regierung zielen nicht darauf ab, die aktuellen Erfordernisse des Landes zu erfüllen.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Madagaskar geht einen ähnlichen wirtschaftlichen Entwicklungspfad wie eine Reihe anderer ehemaliger französischer Kolonien in Afrika. Eine insgesamt schwache lokale Produktion und die Dominanz weniger Exportgüter bestimmen das Bild. Madagaskar exportiert laut Weltbank (2022) vor allem Vanille (19 Prozent Ausfuhranteil), Nickel (15 Prozent) sowie Titan, Gold und Kobalt (zusammen 14 Prozent). Die Textilwirtschaft, neben dem öffentlichen Sektor der größte Arbeitgeber des Landes, trägt etwa zehn Prozent zu den jährlichen Ausfuhren bei. Die wichtigsten Absatzmärkte Madagaskars sind Europa (30 Prozent), Asien (26 Prozent) und Nordamerika (23 Prozent), während die Ausfuhren auf den afrikanischen Kontinent weiter auf einem Minimalniveau bleiben (fünf Prozent). Die Vanilleexporte Madagaskars bestimmten in den vergangenen Jahren etwa 90 Prozent des internationalen Vanillemarkts, was teilweise zu exorbitanten Gewinnen für wenige Exporteure führte. Mittlerweile sind aber auch andere Produzenten in diesen Markt eingestiegen, etwa Indonesien

oder Ruanda. Bei den Importen dominiert laut Weltbank klar Asien (Anteil von etwa 65 Prozent an den Einfuhren 2022). Die wichtigsten Importgüter Madagaskars sind Rohöl (zehn Prozent) und Reis (fünf Prozent). Insbesondere die Einfuhren von Reis verdeutlichen die desaströse Lage der heimischen Wirtschaft. Denn Madagaskar war in den 1970er und 1980er Jahren noch Nettoexporteur verschiedenster Reissorten. Momentan ist das Land nicht einmal in der Lage, ausreichend Nahrung für die Bevölkerung herzustellen. Gleichzeitig liegen große Teile der agrarwirtschaftlich nutzbaren Flächen weiterhin brach. Aufgrund einer unsicheren Rechtslage und anhaltender Eingriffsversuche staatlicher Verwaltungen in private Unternehmen halten sich potenzielle Investoren zurück.

Ferner hemmt die instabile Versorgung mit bezahlbarem Strom und Internet die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. In Madagaskar haben nach Angaben des staatlichen Energieversorgers Jirama aus dem Jahr 2021 etwa 30 Prozent der Menschen Zugang zu elektrischem Strom, nur etwa 15 Prozent der Bevölkerung nutzen regelmäßig das Internet. Dementsprechend dominiert der Dienstleistungssektor die wirtschaftliche Gesamtleistung des Landes. Er trägt 50 Prozent zum BIP bei, während die Agrarwirtschaft 30 Prozent und die industrielle Fertigung etwa 20 Prozent beisteuern.

Die Covid-Pandemie brachte 2020 und 2021 den Tourismussektor faktisch zum Erliegen. Daher brach das Wirtschaftswachstum von 7,1 Prozent auf nunmehr 3,8 Prozent ein. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine befeuerte zudem die Inflation in Madagaskar. Sie betrifft vor allem Grundnahrungsmittel und fossile Brennstoffe, für die die Preissteigerung im Jahr 2022 zwischen 15 Prozent und 30 Prozent betrug. Dies minderte die Realeinkommen und die Kaufkraft breiter Bevölkerungsschichten und schlägt auch auf die madagassische Mittelschicht durch, die sich auflösen beginnt. Die Regierung reagierte darauf unter anderem mit einer landesweiten Verteilung von Lebensmittelrationen.

Die Weltbank sieht die Armutsschwelle bei umgerechnet 2,15 US-Dollar pro Person und Tag. In Madagaskar liegt der offizielle Mindestlohn bei 1,75 US-Dollar pro Tag und er wird zudem zwischen mehreren Personen geteilt. Die Weltbank gibt die Armutsquote für Madagaskar mit 80 Prozent an. Darüber hinaus existieren aktuell keine nationalen Statistiken, die das Ausmaß der Misere adäquat abbilden könnten. Die offizielle Arbeitslosenquote Madagaskars liegt bei 2,5 Prozent. Dies spiegelt aber nicht die Realitäten eines hochgradig informellen Arbeitsmarkts wider. Allgemein wird davon ausgegangen, dass nur fünf Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse in Madagaskar formeller Natur und damit offiziell bei den Behörden und der Sozialversicherung angemeldet sind. Dies bedeutet, dass die Arbeitgeber in Madagaskar grundsätzlich eine starke Stellung haben, insbesondere in weniger qualifizierten Berufen, in denen Arbeitskräfte kein Alleinstellungsmerkmal haben. Aufgrund des anhaltenden Braindrains, der Abwanderung gut ausgebildeter Fachkräfte nach Übersee, fehlt es Madagaskar an Kompetenz in allen privaten wie öffentlichen Sektoren. Das wirkt sich sehr negativ auf die allgemeine Leistungsfähigkeit des Landes aus, insbesondere im Bereich Innovationsmanagement.

Zwar ist die Regierung bemüht, die Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation zu verbessern, aber selbst die politischen Vorzeiginitiativen des Präsidentsamts konnten ihre Versprechen nicht einlösen oder haben schlicht keine realen Effekte. Das durch das Wirtschaftsministerium vorangetriebene Projekt »One District, One Factory« wurde in nur wenigen Modellregionen begonnen und hatte dort keine größeren Auswirkungen auf die lokalen Arbeitsmärkte. Das Vorhaben der Sonderwirtschaftszone »Textile City« in Moramanga kommt trotz jahrelanger Planung über den Konzeptstatus nicht hinaus und leidet unter massiven Problemen bei der Infrastrukturanbindung über Schienen oder Straßen. Der präsidiale Investitionsfond »Fihariana« für junge Unternehmensgründer_innen bot punktuelle Unterstützung, konnte allerdings bei jährlich 300 000 neuen Arbeitskräften keine strukturellen Impulse setzen.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Angesichts dieser Situation und der beschriebenen Faktoren ist es frappierend, dass eine echte Diskussion über die Ausgestaltung der industriellen Beziehungen oder notwendige Reformen des madagassischen Wirtschafts- und Sozialmodells kaum stattfindet. Eine Industriearbeiterschaft, die als Kollektiv Handlungsmacht erzeugen könnte, gibt es nicht. Der größte offizielle Arbeitgeber in Madagaskar ist das Bildungsministerium mit 250 000 Mitarbeiter_innen, gefolgt von einer Reihe von Textilunternehmen sowie privaten Sicherheitsdiensten, in denen die organisierte Vertretung von Arbeitnehmerinteressen seit langem von den Arbeitgebern erfolgreich unterbunden wird. Die madagassische Gewerkschaftsbewegung ist zu schwach, um Diskurse zu formen. Zu wenig einflussreich sind jene, die die wesentlichen Dynamiken einem breiten Publikum zugänglich machen könnten und gleichzeitig fähig sind, der Regierung die richtigen Fragen zu stellen oder gar auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Selbst in der Nationalversammlung, in der anlässlich von Berichten und Stellungnahmen der Regierung Raum für Austausch und Diskussion gegeben wäre, beschließt die parlamentarische Mehrheit, Debatten zu vertagen, damit die parlamentarische Opposition ohne Fragerechte bleibt.

Gewerkschafter_innen stehen im Jahr 2023 sehr viel stärker unter Druck als noch vor fünf Jahren. In den Medien häufen sich die Berichte, in denen Gewerkschafter_innen und Aktivist_innen, die sich für arbeitsbezogene Belange einsetzen, Ziel von Diffamierung oder Schikanen der Unternehmen und Behörden werden. Mitunter werden formale Verfahrensfragen als Vorwand genutzt, um Gewerkschafter_innen einzuschüchtern oder mit relativ harten Strafen mundtot zu machen. Im öffentlichen Dienst betraf dies die Arbeit von Betriebsrät_innen an der Universität Antananarivo, in der Nationalen Sozialversicherung sowie im Ministerium für höhere Bildung. Hier hatten sich Gewerkschafter_innen für bessere Arbeitsbedingungen eingesetzt, wurden aber jeweils mit dem Verweis auf die Gefährdung der institutionellen Ordnung angeklagt. Alle diese Anklagen mussten aus Mangel an Beweisen eingestellt werden, aber die Dynamik und das Zeichen, das damit gesetzt wurde, bleiben.

Einer der prominentesten Fälle der Jahre 2022 und 2023 ist jener eines jungen Betriebsrats in einem Textilunternehmen, der die Ergebnisse seiner Verhandlungen mit den Unternehmensverantwortlichen in einer geschlossenen Facebook-Gruppe veröffentlichte, um damit seinen Informationspflichten gegenüber den Angestellten nachzukommen. Das Unternehmen verklagte ihn daraufhin mit dem Verweis auf Diffamierung und das Gesetz zur Onlinekriminalität. Das Gericht folgte der Auffassung des Klägers und verurteilte den Betriebsrat trotz Vorstrafenfreiheit zu zwölf Monaten Haft. Nach einer Unterstützungskampagne internationaler Gewerkschaftsorganisationen erhielt der Beklagte nach neun Monaten eine präsidiale Begnadigung. Dennoch verfestigt sich der Eindruck, dass die madagassische Justiz bei einer gezielten Einflussnahme von wesentlichen Prinzipien des Rechtsstaats abweicht und Gewerkschafter_innen mit relativ harten Strafen für kleine oder auch konstruierte Delikte belegt.

Diese Beispiele schrecken potenzielle Gewerkschaftsaktivist_innen ab. Daher bleibt die Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften insgesamt schwach. Selbst Demonstrationen zum 1. Mai finden traditionell kaum Zulauf. Anlässlich der Verhandlungsrunde für den öffentlichen Dienst im September 2022 erreichten die Gewerkschaften mit 1 200 Teilnehmer_innen eine für sie relativ hohe Mobilisierung und legten einen Katalog von 13 Forderungen vor, die sowohl den öffentlichen Dienst und die Privatwirtschaft als auch den informellen Sektor betrafen. Dazu zählten etwa die Umsetzung der Übereinkommen 151 (Organisationsrecht im öffentlichen Dienst), 154 (Recht auf Kollektivverhandlungen) und 190 (Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt) der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und ihre Verankerung im madagassischen Arbeitsrecht. Gegenstand war ferner die rückwirkende Zahlung aller offenen Gehälter für Angestellte des öffentlichen Dienstes sowie die Anhebung des gesetzlichen wie tatsächlichen Mindestlohns auf 250 000 Ariary (etwa 56 Euro) monatlich für alle Wirtschaftsbereiche. Der Staat nahm diese Forderungen entgegen und befindet sich seither in einem Prüfungsprozess.

GEWERKSCHAFTEN IN MADAGASKAR – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Im Jahr 1937 ließ die Kolonialverwaltung in Madagaskar erstmals gewerkschaftliche Aktivität zu. Der erste Dachverband des Landes, der Landesverband der Beschäftigten und Angestellten Madagaskars (Union départementale des Syndicats des Ouvriers et Employés de Madagascar), war allerdings offiziell Teil des französischen Gewerkschaftsbunds (Confédération générale du travail, CGT). Er setzte sich für Lohnerhöhungen, gegen Diskriminierung und für die Abschaffung von Zwangsarbeit ein. Die vermeintlich marxistische Agenda dieses Verbands veranlasste die katholische Kirche dazu, konkurrierende christliche Gewerkschaften aufzubauen. Sie spaltete damit bereits im Jahr 1939 die aufkeimende madagassische Gewerkschaftsbewegung. Während des Zweiten Weltkriegs mussten sich die Gewerkschaften auf den Schlachtfeldern

Nordafrikas für ein freies und demokratisches Frankreich einsetzen, was im eklatanten Widerspruch zu den Praktiken der damaligen Kolonialverwaltung stand. Dieses Unbehagen führte dazu, dass sich die Gewerkschaften massiv an der bewaffneten Revolte gegen Frankreich im Jahr 1947 beteiligten; viele Menschen ließen dabei für ihre Ideale ihr Leben.

Am Vorabend der Unabhängigkeit organisierte sich die Arbeiterschaft in insgesamt vier Dachverbänden. Diese trugen in der Folge maßgeblich zur Erarbeitung des ersten Arbeitsgesetzes des Landes bei, welches am 1. Oktober 1960 in Kraft trat (Code de Travail). Die sozialistische Phase zwischen 1975 und 1988 führte zur Gründung von Gewerkschaften unterhalb der politischen Parteien und vervielfachte damit die organisationalen Strukturen. Erst im Jahr 1995 wurde mit mauritischer Hilfe ein einheitlicher Dachverband gegründet, der Verbund der Arbeiter_innen Madagaskars (Conférence des Travailleurs de Madagascar, CTM). Der CTM etablierte sich in der Folge zwar als konstruktive Kraft für progressive Politik, galt manchen Mitgliedern aber als zu moderat angesichts der Missstände in der öffentlichen Verwaltung. Der CTM konnte nicht verhindern, dass sich die Organisation Gewerkschaftliche Solidarität Madagaskars (Solidarité des Syndicats de Madagascar, SSM) abspaltete. Seither arbeiten diese beiden Strukturen je nach Thematik in einem losen Verbund zusammen.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Mit der politischen Liberalisierung in Madagaskar Ende der 1980er Jahre haben sich die meisten Gewerkschaftsbünde aus ihrer politischen Klammer gelöst und sich von den politischen Parteien emanzipiert, die sie mitgegründet hatten. Drei Gewerkschaftsdachverbände behielten jedoch ihre politische Affinität bis heute bei. Aber auch andere Verbände sind nicht unpolitisch und entwickeln durch vielfältige Kontakte in die Politik ihre jeweiligen Präferenzen. Das Wahljahr 2023 bietet die Chance für einen neuen Schulterchluss zwischen Politik und Arbeitnehmervertretungen. An der Demonstration der Gewerkschaften zum 1. Mai 2023 beteiligten sich viel mehr Politiker_innen als früher. Punktuell ist durchaus eine starke Bindung zwischen politischen Parteien und Gewerkschaften erkennbar, etwa im Falle der Gewerkschaft der zivilen Verwaltungsangestellten (SYNAD), deren Präsident sich offen und prominent an die Seite von Präsident Andry Rajoelina stellt.

Die Generalkonföderation der Gewerkschaften in Madagaskar (FISEMA), der Verband christlicher Gewerkschaften (SEKRIMA) und der Verband der revolutionären Gewerkschaften (FISEMARE) gelten als die repräsentativsten Gewerkschaftsverbände Madagaskars. Dies ermöglicht es ihnen, eine aktive und gewichtige Rolle in verschiedenen Gremien des Sozialdialogs unter Beteiligung von Arbeitgebern und staatlichen Stellen zu spielen. Allerdings überlagern die attraktiven Konditionen für das dort beteiligte Führungspersonal mitunter die Interessen ihrer Organisationen, was die Solidarität zwischen den Gewerkschaften gefährdet. So häuften sich zuletzt gerade bei den gewerkschaftlichen Vertreter_innen dieser Gremien Verdachtsfälle von Korruption und Misswirtschaft.

Gleichzeitig bilden FISEMA, SEKRIMA und FISEMARE die Basis des wichtigsten Dachverbandes des Landes CTM, dessen Bedeutung auf seiner langen Historie fußt. Jedoch scheinen diese drei Gewerkschaftsverbände sehr viel weniger offen zu sein als jüngere Organisationen, etwa im Hinblick auf mehr Demokratie in den Verbänden selbst oder die Öffnung für Mitglieder aus informellen Wirtschaftszweigen. Der informelle Sektor bleibt die Achillesferse der madagassischen »traditionellen« Gewerkschaften. In diese Lücke stieß im Jahr 2018 die Plattform »Randrana Sendikaly«, übersetzt »Rotkäppchen«, die durch ihren Einsatz für Arbeitnehmerrechte im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie bekannt wurde und derzeit einen großen Teil interessierter Neumitglieder absorbiert. Weiterhin ist bemerkenswert, dass sechs von 16 Gewerkschaften im Privatsektor, von denen die Mehrheit vor relativ kurzer Zeit gegründet wurde, derzeit von Frauen geführt werden.

Im öffentlichen Sektor sind die Gewerkschaften der großen Berufskörperschaften am stärksten: Richter- und Staatsanwaltschaft (SMM), Zollbeamten (TRAFIC) und Verwaltungsangestellte (SYNAD). Ihr gewerkschaftlicher Organisationsgrad liegt bei etwa 80 Prozent. Die zahlenmäßig größte Gruppe der Angestellten des öffentlichen Dienstes, die Lehrer_innen, verteilen sich auf eine Vielzahl von Gewerkschaftsorganisationen und haben damit nicht die optimale Organisationskraft.

Seit 2016 gibt es mit SSM einen Dachverband, der Gewerkschaften aus dem öffentlichen und privaten Sektor vereint. Die Mitgliedsgewerkschaften verstehen ihre Rolle durchaus als politisch konstruktiv und versuchen durch Positionspapiere und andere Veröffentlichungen für nachvollziehbare Reformen in der Verwaltung und in den Wirtschaftsbeziehungen zu werben.

Tabelle 1:
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Madagaskar

Dachverband	Koordinierung	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Firaisan'ny sendikan'ny mpiasan'i Madagasikara, FISEMA (Generalkonföderation der Gewerkschaften in Madagaskar)	José Bertin Randrianasolo	13 615 (laut IGB 2022)	IGB (Internationaler Gewerkschaftsbund), IGB Afrika CGT (Allgemeiner Französischer Gewerkschaftsbund) OATUU (Organisation für Afrikanische Gewerkschaftseinheit)
Sendika kristianina malagasy, SEKRIMA (Verband christlicher Gewerkschaften)	Tsaramaro Donatien	38 111 (laut IGB 2022)	IGB, IGB Afrika SATUCC (Verband der Gewerkschaften im südlichen Afrika) IndustriAll EI (Bildungsinternationale) durch Mitgliedsgewerkschaft FEKRIMPAMA
Firaisamben'ny sendikan'ny mpiasa malagasy revolutionera, FISEMARE (Verband der revolutionären Gewerkschaften)	Francine Randrianarisoa	17 800 (laut IGB 2022)	IGB, IGB Afrika
Fivondronamben'ny Mpiasa Malagasy, FMM (Dachverband der Arbeiter_innen Madagaskars)	Ramanarivo Jeannot Pierre	6 024 (laut IGB 2022)	IGB, IGB Afrika
Union des Syndicats Autonomes du Madagascar, USAM (Union der Unabhängigen Gewerkschaften Madagaskars)	Mbolatiana Rafenoarimanana	7 130 (laut IGB 2022)	IGB, IGB Afrika

Tabelle 2:
Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Madagaskar

Einzelgewerkschaft	Generalsekretär	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Fédération des Syndicats des Travailleurs des Entreprises Franches et Textiles, ZEMPIZOF (Gewerkschaftsföderation der Textilunternehmen in Exportwirtschaftszonen)	Lovaso Fetra Harinoro	6 000 (geschätzt)	IndustriAll

Tabelle 3:
Weitere wichtige Kooperationsverbände in Madagaskar

Einzelgewerkschaft	Generalsekretär	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Conférence des Travailleurs de Madagascar, CTM (Verbund der Arbeiter_innen Madagaskars)	Randrianasolo José Bertin	50 000 (geschätzt)	–
Solidarité syndicale de Madagascar, SSM (Gewerkschaftliche Solidarität Madagaskars)	Ramanambola Andrianavalona Herizo	27 000 (geschätzt)	–
Randrana sendikaly, RS (Gewerkschaftlicher Verbund)	Barson Rakotomanga	15 000 (geschätzt)	–

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Madagaskar hat mittlerweile alle zehn Kernarbeitsnormen der IAO ratifiziert, wovon acht bereits in Kraft sind. Der Rahmen der gewerkschaftlichen Tätigkeiten ist in Madagaskar geregelt durch Artikel 31, 32 und 33 der Verfassung, die IAO-Übereinkommen Nummer 87 zur Organisationsfreiheit und Nummer 98 zu kollektiven Tarifverhandlungen sowie das madagassische Arbeitsgesetz. Die Durchführungsbestimmung sieht vor, dass Gewerkschaften sich auf drei Ebenen organisieren können: als sogenannte Basisgewerkschaft im Betrieb, als Sektor- oder Regionalverband sowie als landesweiter Dachverband. Weder im öffentlichen noch im privaten Sektor bestehen Einschränkungen für die Gründung einer Gewerkschaft, sofern sie zu Beginn sieben Mitglieder mobilisieren kann. Die Regelungen orientieren sich an entsprechenden Gesetzestexten aus Frankreich.

Das Streikrecht wird in Madagaskar gesetzlich anerkannt, unterliegt aber strengen Bestimmungen. Die Arbeitsgesetzgebung sieht vor, dass das Arbeitsministerium im Falle eines Streiks und gescheiterter Schlichtung den Konflikt an ein Schiedsgericht verweist und dessen Entscheidung den Konflikt automatisch beendet. Ferner bestehen für die Regierung mitunter willkürliche Interpretationsspielräume bei der Definition von »Störung der öffentlichen Ordnung« und der Bestimmung »wesentlicher staatlicher Dienste«, in denen kein Streikrecht geltend gemacht werden kann. Dies sind klare Einschränkungen gewerkschaftlicher Freiheiten.

In der Privatwirtschaft wird das Prinzip »Ein Betrieb – eine Gewerkschaft« nicht angewendet; mit allen damit verbundenen Konsequenzen. Der in den Rechtsgrundlagen formulierte Wunsch nach einer Basisnähe der Gewerkschaften führt in der Praxis dazu, dass in einem Betrieb mit 1 000 Mitarbeiter_innen fünf bis sechs Basisgewerkschaften des gleichen Sektors untereinander rivalisieren. Jene wählen eigene Exekutivbüros und benennen eigene Verantwortliche für bestimmte Themen. Einem gewählten Betriebsrat, der die Interessen der gesamten Belegschaft vertritt, stehen diese Basisgewerkschaften als Doppelstrukturen gegenüber und zwingen darüber hinaus ein potenzielles Neumitglied dazu, sich zwischen fünf oder sechs Alternativen zu entscheiden. Dies schwächt die Gewerkschaften auf Betriebsebene strukturell. Ferner erschwert diese Organisationsvielfalt konzertierte Aktionen der Gewerkschaften, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen.

Die Angelegenheiten der Angestellten des öffentlichen Dienstes sind in einem Statut zum Beamtentum geregelt (Statut Général de Fonctionnaires), das keine Regelungen für gewerkschaftliche Tätigkeiten vorsieht. Die Angestellten im öffentlichen Dienst organisieren sich daher in Funktionsgruppen (Zollbeamten_innen, zivile Verwaltungsangestellte, Arbeitsinspektor_innen etc.) oder bezogen auf ihre Organisationseinheit (z. B. Beschäftigte des Wetterdienstes). Der Dialog mit der Arbeitgeberseite findet im Rahmen paritätischer Kommissionen statt, die sich insbesondere mit den Themen Laufbahnfortschritt und Nominierungen befassen. Darüber hinaus gibt es einen Obersten Rat für den öffentlichen Dienst (Conseil Supérieur de la Fonction Publique), der als Partner des Innenministeriums Reformen des öffentlichen Dienstes insgesamt voranbringen soll und auch ein Forum für den Sozialdialog beider Parteien ist.

Aufgrund des allgemeinen Armutsniveaus ist Kinder- und Zwangsarbeit in Madagaskar weit verbreitet; vor allem in privaten Haushalten, in denen Kinder in arbeitsähnlichen Verhältnissen unentgeltlich mithelfen. Oft wird dies von den Eltern selbst befördert, um Aufwendungen für die Versorgung des Kindes zu mindern, das in den Gastfamilien Kost und Logis erhält. In Unternehmen wird darauf geachtet, dass die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden. Es sind keine Fälle bekannt, in denen die Behörden Kinder- oder Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft systematisch geduldet hätten.

Die Arbeit der Gewerkschaften unterliegt einer Reihe von Einschränkungen, die den Erfolg ihres Engagements erschweren. Dazu zählen (a) Diskriminierung, Mobbing und andere Bedrohungen durch Arbeitgeber, (b) eine meist äußerst schwache finanzielle Situation der Gewerkschaften, die keinerlei substanzielle Unterstützung im Krisenfall ermöglicht (etwa durch Rechtsberatung), und (c) eine grundsätzliche Schwäche in ihrer organisationalen Verfasstheit (interne und externe Kommunikation).

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Gewerkschaften erfüllen dann ihre Funktion, wenn sie eine klare Vision ihrer Rolle entwickeln und gleichzeitig über die Ressourcen verfügen, um konkrete Ziele auch umzusetzen. Beides ist in Madagaskar nicht vollends gegeben. Ein Großteil der Gewerkschaften konzentriert sich auf die Kernaufgabe als Dienstleister ihrer Mitglieder und als Förderer deren Interessen, insbesondere auch im Verhältnis zu Nichtmitgliedern

innerhalb des gleichen Betriebs. Sie kommen damit zwar ihrer wichtigsten Aufgabe nach, sehen für sich aber weniger einen gesellschaftlichen Auftrag zur Verteidigung der Arbeiterklasse insgesamt.

Da Gewerkschaften nicht über Unternehmensbeteiligungen oder eigene Betriebe verfügen, sind die Mitgliedsbeiträge ihre alleinige Finanzierungsquelle. Angesichts der sozioökonomischen Krise des Landes verfügen Arbeitnehmer_innen nicht über die finanziellen Mittel, um ihre Gewerkschaftsorganisationen angemessen zu stützen.

Zwei Gremien des Sozialdialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmer_innen bestimmen in Madagaskar die wesentlichen Reformen des Arbeitsrechts, der nationalen Arbeitsvorschriften und auch die Entlohnungsschemata: der Oberste Rat für den öffentlichen Dienst sowie der Nationale Arbeitsrat für den privaten Sektor (Conseil National du Travail). Der informelle Sektor hat bisher kein Gremium, um gleichgelagerte Fragen zu besprechen. Auf Unternehmens- oder Branchenebene finden kaum Tarifverhandlungen statt. Während die Arbeitgeber kein Interesse daran haben, fehlt es den Gewerkschaften vielfach an Initiative, um Verhandlungen einzufordern. Die wenigen existierenden Tarifverträge wurden alle in multinationalen Unternehmen (AMBATOVOY, QMM/RIO TINTO, AIR FRANCE, FLOREAL, INGEDATA) oder in ehemaligen großen Staatsunternehmen geschlossen (STAR, HOLCIM, AVIATION CIVILE, AIR MADAGASCAR, SOFITRANS, JIRAMA). Viele dieser Abkommen sind mittlerweile veraltet. Politische und wirtschaftliche Krisen und die damit verbundene zeitweilige Suspendierung Madagaskars insbesondere vom Abkommen für Textilexporte in die USA (African Growth and Opportunity Act) haben dazu beigetragen. Dieses Abkommen bot über viele Jahre hinweg einen stabilen Rahmen für gegenseitige Standards und etablierte Rechenschaftspflichten.

Seit dem Jahr 2000 finden regelmäßig Tarifverhandlungen zwischen den zwei Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften (CTM) statt, um Lohnerhöhungen und Arbeitsbedingungen im Privatsektor zu besprechen. Die Sozialpartner legen ihre Vereinbarung anschließend dem Arbeitsministerium vor, das den Wirkungsbereich der Einigung per Dekret auf alle Unternehmen des Landes ausdehnt. Wenngleich diese Verhandlungen autonom sind, interveniert der Präsident der Republik in diesen Prozess entsprechend politischen Opportunitäten, meist durch unilaterale Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns. So auch im Frühjahr 2023, als nach einer Einigung der Sozialpartner auf einen Mindestlohn von 238.000 Ariary (52 Euro) Präsident Rajoelina eine Anhebung des Mindestlohns auf 250.000 Ariary (55 Euro) entschied. Nach Beschwerden der Arbeitgeberverbände aufgrund zu hoher Lohnkosten in der Produktion befreite er sie im Gegenzug von ihren Beitragspflichten für die Nationale Sozialversicherung und versicherte, den Differenzbetrag aus dem Staatshaushalt zu erstatten. Dies ist bis heute nicht erfolgt und führte so zu einer anhaltenden Schwächung der Kapitaldecke der Nationalen Sozialversicherung für alle dort registrierten Beschäftigten des Landes.

Die gewerkschaftlichen Kernaufgaben können nur erfüllt werden, wenn es gelingt, neue Mitglieder zu rekrutieren und zu motivieren. Obwohl sich die Gesellschaft insgesamt spürbar verjüngt (das Durchschnittsalter beträgt knapp 20 Jahre) und neue Tätigkeiten in der Informationsökonomie des 21. Jahrhunderts entstehen, verjüngen sich die Gewerkschaften nicht im gleichen Maße wie die Arbeiterschaft. Vielmehr scheint eine Vielzahl der Arbeitnehmervertretungen des Landes in alten Denk- und Handlungsmustern zu verharren. Mitunter haben sich die madagassischen Gewerkschaften von den neuen Kommunikationstechnologien vollends entkoppelt. Teilweise vorhandene Social-Media-Angebote für jüngere Arbeitnehmer_innen werden nicht als attraktiv wahrgenommen, oftmals erreichen sie nicht einmal die Aufmerksamkeitsschwelle der jungen Arbeiterschaft. Neue arbeitsintensive Wirtschaftszweige, etwa Callcenter-Dienstleistungen für multinationale Unternehmen, verbleiben daher ohne jedwede gewerkschaftliche Repräsentanz. Andererseits hat sich der gesellschaftliche Kontext in Madagaskar in den letzten 20 Jahren stark individualisiert, sodass die Anwerbung neuer Aktivmitglieder für Gewerkschaften auch objektiv heute ein sehr viel komplexeres Unterfangen ist als früher.

Wenngleich es im informellen Sektor keine Gewerkschaften gibt, organisieren sich Arbeiter_innen in lokalen Organisationen, um ihre Interessen kollektiv zu vertreten. Die prominentesten Organisationen sind etwa die Vereinigung der Taxifahrer Antananarivos oder die Vereinigung der Verkäufer_innen des Stadtteils Anosy (beides gemeinnützige Vereine privaten Rechts). Die Gewerkschaften haben keine Anbindung an diese Strukturen. Diese Organisationsform erlaubt es aber ihren Mitgliedern, ihre Interessen kollektiv zu vertreten, selbst wenn keine formelle Beziehung zu einem Arbeitgeber besteht. Dies hat Vorteile, auch für die Vertreter_innen der öffentlichen Verwaltung, die mit dem gewählten Vorstand eines Vereins über bestimmte Fragen sprechen können, die beispielsweise die Wahrung der öffentlichen Ordnung betreffen (Sauberkeit, Parkflächen).

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Die Schwächung der madagassischen Wirtschaft im Zuge der Covid-Pandemie hat in einigen Sektoren paradoxerweise zu einer Stärkung der Gewerkschaften des Landes geführt. Ihr Engagement für mehr Schutz vor willkürlichen Kündigungen einer Beschäftigung sowie ihr Einsatz für mehr Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit hat ihren Organisationsgrad deutlich erhöht. In einigen Textilunternehmen liegt er heute wieder bei bis zu 50 Prozent. Dies macht die Gewerkschaften auch interessanter für politische Akteur_innen, die nun sehr viel offener für einen Dialog sind. Auch Organisationen der Zivilgesellschaft suchen mehr und mehr den Austausch. Die Gewerkschaften versuchen diese positive Dynamik auf ihre Kernanliegen zu übertragen und erneut zu sensibilisieren für die wesentlichen Herausforderungen, vor denen Madagaskar aktuell steht. Dazu gehört auch 60 Jahre nach der Unabhängigkeit die Einführung des Rechtsstaats in Madagaskar, in dem die Rechte von Arbeitnehmer_innen vor dem Zugriff des Staates effektiv geschützt werden.

Die wirtschaftlichen und sozialen Realitäten des Landes, welche eine große Arbeiterklasse strukturell gegenüber Kapital- und Unternehmensinteressen benachteiligen, würden einen engeren Schulterschluss insbesondere zwischen Gewerkschaften und progressiven politischen Akteuren, Teilen der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft nahelegen. Progressive Akteure existieren, aber trotz allgemeiner Gesprächsbereitschaft gibt es bisher kein gemeinsames politisches Projekt. Erste Dialogansätze zwischen den Partnern entwickeln sich, haben aber noch nicht das nötige politische Gewicht, um die Regierung zu mehr Verantwortung für die Einhaltung ihrer Verpflichtungen zu drängen. Darüber hinaus fehlt bislang eine Person mit ausreichend Statur und Kommunikationsgeschick, um klar verständliche Botschaften in breiteren Bevölkerungsteilen verankern zu können. Keine führende Politikerin oder kein führender Politiker des progressiven Spektrums vertritt glaubhaft die Interessen der Arbeitnehmer_innen. Und keine führende Person aus dem Gewerkschaftsspektrum verfügt über das politische Format, um aus gleichgesinnten Partnern eine dauerhafte Allianz zu formen, die sich gegenüber der Regierung für demokratische, wirtschaftliche und soziale Veränderungen einsetzt und den Kern einer neuen politischen Kraft darstellen könnte.

Constantin Grund, Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Madagaskar

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.