

PHILIPPINEN

Gewerkschaftsmonitor

Oktober 2023

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNGEN

Die Republik der Philippinen ist ein Archipelstaat mit über 7.000 Inseln und über 110 Millionen Einwohnern. Damit sind die Philippinen flächenmäßig der fünftgrößte Inselstaat und nach Einwohnern der dreizehntgrößte Staat der Welt.

Die Verfassung der Philippinen stellt ein Präsidialsystem nach US-amerikanischem Vorbild dar, das jedoch einige Besonderheiten aufweist. Wie in den USA besteht der Kongress aus zwei Kammern, dem Repräsentantenhaus mit rund 316 Abgeordneten und dem Senat mit 24 Sitzen. Im Repräsentantenhaus sind etwa zehn Prozent der Sitze für Parteilisten reserviert. Die Parteilistensitze wurden 1995 eingeführt, um gesellschaftlich unterrepräsentierten Gruppen, darunter auch Gewerkschaften, eine politische Vertretung im Parlament zu sichern. Das Wahlsystem ist im Ganzen stark personenorientiert; Parteien spielen eine untergeordnete Rolle. Wichtig ist hingegen der öffentliche Bekanntheitsgrad der Kandidierenden, was sich im hohen Anteil an Prominenten aus der Unterhaltungsbranche und dem Sport unter den Abgeordneten widerspiegelt. Ebenfalls von hoher Relevanz für die Ausübung politischer Ämter sind familiäre Verbindungen. Aufgrund von Amtszeitbeschränkungen werden politische Ämter häufig an Familienmitglieder weitergegeben, was zu Familiendynastien in gesellschaftlichen Spitzenpositionen in der Politik, aber ebenso in Wirtschaft, Medien und Militär führt. Daher wird das politische System auch als »Elitedemokratie« mit einer geringen sozialen Durchlässigkeit bezeichnet.

Der philippinische Gewerkschaftsverband Trade Union Congress of the Philippines (TUCP) ist aktuell über die Parteilisten mit einem Sitz im Kongress vertreten. Im Wahlkampf 2022 unterstützte der Verband die erfolgreichen Kandidaturen von Ferdinand »Bongbong« Marcos Jr. (dem Sohn des früheren Diktators Ferdinand Marcos) als Präsident und Sara Duterte (der Tochter des früheren Präsidenten Rodrigo Duterte) als Vizepräsidentin. Infolgedessen wurden mehrere Vertreter des TUCP in

Regierungspositionen ernannt, u. a. auch der stellvertretende Sprecher im Repräsentantenhaus. Die dadurch unterstellte Regierungsnähe führte zu Spannungen innerhalb der Nagkaiya Labour Coalition, dem Dachverband der Gewerkschaften, in dem die TUCP einer der größten Mitgliedsverbände ist.

Laut dem Gig Economy Index 2018 liegen die Philippinen auf Platz sechs unter den weltweit am schnellsten wachsenden Märkten der Gig Economy. Es gibt mehrere Gesetzesvorhaben zum Schutz von Arbeitnehmer_innen in der digitalen Wirtschaft. So hat das Repräsentantenhaus das Gesetz zum Schutz freiberuflicher Arbeitnehmer_innen verabschiedet, das schriftliche Verträge zwischen Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen vorschreibt, in denen die Aufgaben und Verantwortlichkeiten jeder einzelnen Person festgelegt sind. Im Senat konzentriert sich ein Gesetzesvorschlag darauf, dass Gig Worker auf Online-Plattformen als reguläre Arbeitnehmer_innen anerkannt werden und damit den gleichen Arbeitnehmerschutz genießen wie reguläre Mitarbeiter_innen. Darüber hinaus gibt es gegenwärtig Vorhaben von Gewerkschaften, Arbeitnehmer_innen aus den Bereichen Lebensmittel- und Paketzustellung stärker zu organisieren.

Das Programm Tulong Panghanapbuhay sa Ating Disadvantaged (kurz: TUPAD, Beschäftigungshilfe für entlassene Arbeitnehmer_innen) ist ein gemeindebasiertes Hilfspaket, das entlassenen Arbeitnehmer_innen, Unterbeschäftigten und Saisonarbeiter_innen eine Notbeschäftigung für einen Zeitraum von mindestens zehn, jedoch nicht länger als maximal 30 Tage bietet. Das Programm wurde als Reaktion auf die massive Arbeitslosigkeit infolge der COVID-Pandemie ins Leben gerufen. Es ist jedoch kein nachhaltiger Ersatz für eine längerfristige Beschäftigung mit einem auskömmlichen Einkommen.

Das vom Kongress im Jahr 2020 vorgeschlagene Konjunkturpaket in Höhe von 1,3 Billionen PHP (rund 2,1 Mio. EUR) wurde vom Finanzministerium als nicht finanzierbar erachtet und auf 165,5 Milliarden PHP gekürzt. Trotz eines BIP-Wachstums von 7,6 Prozent im Jahr 2022 prognostizierte das Philippine Institute for Development Studies (PIDS) aufgrund der hohen

Inflation einen Rückgang auf 4,5–5,5 Prozent im Jahr 2023. Um ein größeres langfristiges Wachstumspotenzial zu gewährleisten, sollte die Regierung kleinste, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU) vorrangig unterstützen, da diese rund 70 Prozent der Gesamtbeschäftigung ausmachen.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Ein Charakteristikum der philippinischen Wirtschaft ist die Disparität zwischen dem Großraum Metro Manila und den wirtschaftlich abgehängten ruralen Regionen. Die Arbeitslosenquote betrug im Mai 2022 sechs Prozent. Damit gab es zu diesem Zeitpunkt schätzungsweise 2,93 Millionen Arbeitslose.

Das wirtschaftliche Wachstum der Philippinen wurde vor der COVID-Pandemie vom boomenden Dienstleistungssektor und einer modernen Elektronikindustrie geprägt. Mehr als die Hälfte des Bruttonationalprodukts wird im Dienstleistungssektor generiert, was diesen zur tragenden Säule der philippinischen Wirtschaft macht. Rund 46 Millionen Menschen (59 Prozent der Beschäftigten) arbeiten dort. Nach Indien sind die Philippinen die weltweit zweitgrößte Outsourcing-Destination für Call Center und für die Auslagerung verschiedener Geschäftsprozesse (Business Process Outsourcing – BPO). Mehr als die Hälfte des Exports machen die Entwicklung und die Produktion in den Bereichen Elektronik und Elektrotechnik aus. Die Industrie im Ganzen trägt ca. ein Drittel zum Sozialprodukt bei, wobei dort nur 17 Prozent der Erwerbstätigen beschäftigt sind.

Weitere wichtige Wachstumssektoren sind die Bauindustrie sowie die Nahrungsmittel- und Getränkeproduktion. Der Bergbau weist zwar erhebliches Potenzial hinsichtlich Nickel, Kupfer und Gold auf, wird jedoch derzeit nicht weiterverfolgt. In der Landwirtschaft sind noch rund 22 Prozent aller Arbeitskräfte beschäftigt, ihr Anteil am Sozialprodukt beträgt knapp zehn Prozent. Aufgrund des hohen Anteils der Subsistenzlandwirtschaft ist die Produktivität des Agrarsektors niedrig. Der Energiesektor ist weitgehend privatisiert. Staatliche Unternehmen spielen hier kaum eine Rolle, was den Übergang zu erneuerbaren Energien erschwert. Staatliche Vorgaben zur Diversifizierung der Elektrizitätsproduktion werden von Unternehmen der Privatwirtschaft unter anderem durch Übernahmen von ländlichen Elektrizitätsgenossenschaften und Wasserversorgungsunternehmen umgesetzt. Dies wird von den betroffenen Sektorgewerkschaften kritisch gesehen und abgelehnt. Im informellen Sektor der Philippinen arbeiten schätzungsweise 15,68 Millionen Menschen, was rund 38 Prozent der gesamten Erwerbsbevölkerung entspricht. Rund 6,6 Millionen informell Beschäftigte sind Frauen. Dieser Sektor ist weiterhin von den negativen Auswirkungen der Pandemie und der damit verbundenen Einkommensverluste betroffen. Die informelle Wirtschaft dominiert auch die Kleinst- und Kleinunternehmen, die 99,5 Prozent aller Unternehmen auf den Philippinen ausmachen.

Sogenannte Overseas Filipino Workers (OFWs) leisten mit Rücküberweisungen an ihre Familien, zu denen sie gesetzlich verpflichtet sind, einen wichtigen Beitrag zur Wirtschaftsleistung des Landes. Derzeit schätzt man, dass rund 3,5 Millionen

OFWs, davon 60,2 Prozent Frauen, im Jahr 2021 rund 248,63 Millionen EUR an Rücküberweisungen übersandten. Aufgrund der unterschiedlichen Branchen und Arbeitgeberkonstellationen ist es nicht möglich, die OFWs gewerkschaftlich zu organisieren. Allerdings wurde 2022 das Department of Migrant Workers (DMW) von der philippinischen Regierung gegründet, dessen Aufgabe es ist, die Wahrung der Rechte und das Wohlergehen von OFWs zu fördern.

Bis zum Ausbruch der COVID-Pandemie wiesen die Philippinen jährlich ein beachtliches Wirtschaftswachstum von rund sechs Prozent auf. Die Pandemie offenbarte jedoch, wie fragil die wirtschaftliche und soziale Situation des Landes ist. Bis Ende 2021 befanden sich die Philippinen in einer Rezession und mussten einen der massivsten Wirtschaftseinbrüche in Südostasien hinnehmen. Die hohen Lebensmittelpreise heizten die philippinische Inflation an, die sich im Dezember 2022 auf ein 14-Jahres-Hoch von 8,1 Prozent steigerte. Die Lebensmittelpreise und die Kosten der Grundversorgung stiegen damit schneller als das durchschnittliche Haushaltseinkommen. Im Jahr 2021 lag das durchschnittliche jährliche Haushaltseinkommen bei 307.190 PHP oder etwa 6.000 EUR. Metro Manila, das rund 5,77 Millionen Erwerbstätige hat und den höchsten Mindestlohn für Arbeitnehmer_innen vorsieht, verzeichnete mit 417.850 PHP oder rund 6.900 EUR das höchste durchschnittliche Haushaltseinkommen.

Die sozialen Sicherungssysteme sind unzureichend entwickelt. Formal haben alle Beschäftigten Anspruch auf Leistungen von Unfall-, Kranken- und Altersversicherungen. Durch ein im Jahr 2020 verabschiedetes Gesetz sollte allen Bürger_innen eine einfache Krankenversicherung zugänglich gemacht werden. Diese Versicherungen decken jedoch anfallende Kosten oft nur zu einem Bruchteil ab. Befristeten Vertragsarbeiter_innen werden Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber_innen in der Regel vorenthalten, so dass diese keinerlei Kranken- oder Rentenversicherung besitzen. Im Kontext der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2007 sind Diskussionen über eine Arbeitslosenversicherung angestoßen worden, die bislang jedoch zu keinem Ergebnis geführt haben. Sozialpolitische Maßnahmen zum Ausgleich von Kriseneffekten beschränken sich auf Transferzahlungen, deren Begünstigte oftmals unter politischen oder klientelistischen Aspekten ermittelt werden. Wie bereits unter den vorausgehenden Regierungen gab es seit der Wahl Ferdinand Marcos Jr. im Mai 2022 keine Fortschritte im Ausbau einer Sozialpartnerschaft.

Gesellschaftlich sind die Philippinen von einem hohen Maß an Ungleichheit geprägt. Ein Drittel der Bevölkerung gilt als arm. Grundlegende Forderungen der Gewerkschaften und ihrer wenigen Unterstützer_innen im Kongress sind angemessene Beschäftigungsverhältnisse und Sozialleistungen, ein Mehr an Arbeitssicherheit und höhere Löhne. Hinzu kommen wichtige Forderungen nach Bekämpfung der Armut im Land und einem höheren Lebensstandard. Die Auswirkungen der Pandemie verschärfen die Defizite im Gesundheits-, Bildungs- und Sicherheitssystem sowie auf dem Arbeitsmarkt. Es wird erwartet, dass die Auswirkungen der Inflation und der anhaltenden Einkommensverluste während der Pandemie trotz der positiven Wirtschaftsprognosen im Jahr 2023 besonders arme Haushalte

treffen werden. Daher wurden im Verlauf der Pandemie zunehmend Forderungen nach einem bedingungslosen bzw. universellen Grundeinkommen gestellt, um Arbeiter_innen aus dem informellen Sektor, Arbeitslose und prekär Beschäftigte jenseits der Sozialversicherungssysteme abzusichern.

Obwohl das philippinische Arbeitsrecht zwar Bestimmungen zu branchenweiten Tarifverträgen und übergreifenden Lohnverhandlungen enthält, wird dies in der Praxis von regionalen Tarifstrukturen unterlaufen. So können Lohnerhöhungen nicht auf Branchenebene verhandelt werden, da regionale Lohnausschüsse die Mindestlöhne festlegen. Deswegen fordern Gewerkschaftsverbände von der Regierung die Abschaffung der regionalen Lohnausschüsse. Die National Capital Region (NCR, also der Großraum Manila) weist mit 610 PHP (rund 10 EUR) pro Tag den höchsten Mindestlohn auf.

Während die Philippinen im Jahr 2021 mit 78,4 Prozent den 17. Platz im Global Gender Gap Ranking belegen (und damit vor europäischen Staaten wie Österreich, Großbritannien und den Niederlanden liegen), bleibt die Erwerbsrate von Frauen mit nur 49 Prozent anhaltend niedrig, während die von Männern bei 76 Prozent liegt. Die Hauptursachen für diese Diskrepanz sind Qualifikations- und Lohnunterschiede sowie die schlechter bezahlten Berufe im Bereich Pflege und Haushaltsdienstleistungen, die überwiegend von Frauen ausgeübt werden. Eine Studie der Weltbank zeigt, dass eine Erhöhung des Arbeitskräfteangebots von Frauen um nur 0,5 Prozentpunkte pro Jahr das BIP in den Philippinen bis 2040 um etwa sechs Prozent und bis 2050 um fast zehn Prozent steigern würde.

Schritte in diese Richtung sind das Gesetz zum erweiterten Mutterschutz aus dem Jahr 2019, das diesen von 60 auf 105 Tage verlängert, womit positive Entwicklungen für berufstätige Frauen verbunden sind. Auch das Gesetz zur Bekämpfung sexueller Belästigung wurde mit dem Safe Spaces Act im Jahr 2018 aktualisiert und umfasst seither auch öffentliche Räume. Der Gesetzesentwurf wurden von Gewerkschaften aktiv vorangetrieben.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Vom 23. bis 26. Januar 2023 fand auf den Philippinen eine High Level Tripartite Mission (HLTM) der International Labour Organisation (ILO) statt. Mehrere Gewerkschaften forderten bereits seit 2019 die Durchführung der HLTM zur Untersuchung von Vorwürfen wegen Verstößen gegen Arbeitnehmerrechte. Anlass waren die seit 2016 dokumentierten Fälle: 16 Morde an Gewerkschaftsführer_innen, zwei Fälle von gewaltsamem Verschwindenlassen, 68 rechtswidrige Verhaftungen, 90 Fälle von erzwungenen Gewerkschaftsaustritten und andere Formen der Einmischung in Gewerkschaftsangelegenheiten, 58 Fälle von *red-tagging*, 127 Fälle von Einschüchterungen gegenüber Gewerkschaftsführer_innen und -mitgliedern sowie 19 Fälle anderer gewerkschaftsfeindlicher Aktivitäten. Die philippinische Regierung war aufgerufen, bis Juni 2023 dazu Stellung zu beziehen. Eine erste Reaktion der Regierung war, im April 2023 die Executive Order 23 zur Einrichtung eines behördenübergreifenden Ausschusses zu verabschieden, der

die ausstehenden Strafverfolgungsverfahren untersuchen soll. Vom Gewerkschaftsverband Nagkaisa Labour Coalition wird die Zusammensetzung des Ausschusses kritisiert, da es sich dabei nicht um ein dreigliedriges (tripartites) Gremium aus Regierung, der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite gemäß dem ILO-Verständnis handelt.

In der ersten Hälfte der Amtszeit des früheren Präsident Rodrigo Duterte wurden Verhandlungen mit den Gewerkschaften über ein Ende von sogenannten Temporary Employment Contracts (TEC, befristete Arbeitsverträge) geführt. In dieser jahrzehntealten Beschäftigungspraxis werden Arbeitnehmer_innen in Kettenverträgen für einen befristeten Zeitraum von bis zu fünf Monaten eingestellt. Damit wird ihnen verwehrt, sich gewerkschaftlich zu organisieren und über bessere Löhne, Sozialleistungen und andere Beschäftigungsbedingungen zu verhandeln. Schätzungen gehen davon aus, dass zwischen 27 und 45 Prozent der Gesamtbeschäftigung im Land dieser Beschäftigungspraxis unterliegen.

Im Rahmen des staatlichen Verkehrsmodernisierungsprogramms sollen Jeepneys, das wichtigste öffentliche Transportmittel in Metro Manila, bis Ende 2023 durch umweltfreundlichere und energieeffizientere Fahrzeuge ersetzt werden. Regierungsnahe Gewerkschaften protestieren gegen das Modernisierungsprogramm, während andere Gewerkschaften wie die National Confederation of Transport Unions (NCTU) auf einen sozialverträglichen Wandel (*just transition*) drängen, der über die Gründung von Genossenschaften, eine bessere Finanzierung, Subventionen und Unterstützung von staatlicher Seite, die Nutzung von Elektrofahrzeugen sowie die Einrichtung von Ladestationen für elektrisch betriebene Fahrzeuge realisiert werden soll.

Trotz der starken Fragmentierung und des geringen Organisationsgrades von Arbeitnehmer_innen in den Philippinen wird traditionell der 1. Mai als Feiertag begangen. Bemerkenswerterweise mobilisieren die politisch-ideologisch recht unterschiedlichen Gewerkschaftsorganisationen am Tag der Arbeit gemeinsam mit Forderungen nach sicheren Anstellungsverhältnissen, höheren Löhnen und dem Schutz der Arbeitnehmerrechte.

GEWERKSCHAFTEN IN DEN PHILIPPINEN – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Die Gewerkschaftsbewegung in den Philippinen hat ihre Ursprünge im Protest gegen die Kolonialmächte Spanien und die USA im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert. Einer der ersten dokumentierten Streiks war eine Protestaktion gegen die Misshandlung durch spanische Vorarbeiter in einer staatlichen Druckerei im Jahr 1872, die von der Geheimgesellschaft Gremios de Impresores organisiert wurde. Insofern ist die frühe Arbeiterbewegung stark mit dem Kampf für Freiheit, Unabhängigkeit, Antiimperialismus und Säkularismus gegen die spanisch kontrollierte katholische Kirche verbunden. Im Februar 1902 versammelte Isabelo de los Reyes, der als Vater

der philippinischen Gewerkschaftsbewegung gilt, mehr als 85 Gewerkschaften, um den ersten Gewerkschaftsverband des Landes zu gründen, die Union Obrera Democratica (UOD).

Während der US-amerikanischen Kolonialzeit entstanden weitere Gewerkschaften, deren Gründung jedoch strengen staatlichen Regularien unterlag. Mit der Erlangung der Unabhängigkeit der Philippinen gründete sich eine Arbeiterpartei (Partido Komunista ng Pilipinas), die jedoch aufgrund eines Urteils des Obersten Gerichtshofs nicht für öffentliche Ämter kandidieren durfte. Dies führte zu einer weiteren ideologischen Zersplitterung der Gewerkschaftsbewegung, die bis heute anhält. Während der Zeit der Marcos-Diktatur waren es progressive Gewerkschaften, welche die Demokratiebewegung mitgründeten und stützten.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Ein Hauptmerkmal der philippinischen Gewerkschaftsbewegung ist der ausgesprochen niedrige Organisationsgrad der Beschäftigten. Lediglich drei Prozent der Erwerbstätigen sind Mitglied einer Gewerkschaft. Selbst wenn die sogenannten *workers associations*, die keine Tarifverhandlungen führen dürfen, hinzugerechnet werden, liegt der Organisationsgrad mit 7,1 Prozent immer noch sehr niedrig. Gleichzeitig leidet die Gewerkschaftsbewegung an einem hohen Grad an Zersplitterung, der auf das vorherrschende Betriebsgewerkschaftssystem zurückzuführen ist. Als Folge davon verfügen die Gewerkschaften in den Philippinen über geringen Einfluss auf die nationale Wirtschaft und Politik und haben damit eine schwache Kapazität zur Interessenvertretung. Hinzu kommt, dass gewerkschaftliches Engagement in den vergangenen Jahren zunehmend gefährlicher geworden ist. Durch das sogenannte *red-tagging* werden progressive Gewerkschafter_innen als vermeintlich kommunistisch oder terroristisch diskreditiert. Außerdem wurden aktive Gewerkschafter_innen in den letzten Jahren zunehmend Opfer außergerichtlicher Tötungen (*extra-judicial killings*, kurz: EJK).

Nach der EDSA-Revolution im Jahr 1986 beteiligten sich Gewerkschaften in unterschiedlichen politischen Kampagnen und Wahlkämpfen, u. a. zur Einführung eines Mindestlohns und zur Stärkung des Sozialschutzes von Arbeitnehmer_innen. Bis heute spiegelt sich die politische Ausrichtung einzelner Gewerkschaften in Bündnissen mit Parteien wider, die sich in einem Rivalitätsverhältnis befinden. Dementsprechend finden sich ideologisch-weltanschauliche Unterschiede im Gewerkschaftsspektrum, welche die Zusammenarbeit erschweren. Darüber hinaus gibt es unter den philippinischen Gewerkschaften auch blockfreie Verbände.

Das verarbeitende Gewerbe und der Dienstleistungssektor verzeichnen die meisten Gewerkschaftsmitglieder. Arbeitnehmer_innen in den kleinen und mittleren Unternehmen, von denen viele Teil der informellen Wirtschaft sind, sind meist nicht gewerkschaftlich organisiert.

Frauen machen 29,8 Prozent der Gewerkschaftsmitglieder aus, hauptsächlich aus dem Groß- und Einzelhandel. Dies ist

auch die einzige Branche, in der der Anteil weiblicher Gewerkschaftsmitglieder höher ist als der ihrer männlichen Kollegen.

Auf den Philippinen sind verschiedene Organisationsformen vertreten:

Workers Associations: Diese werden vom Philippine Labor Code als eine Vereinigung von Arbeitnehmer_innen zum gegenseitigen Schutz und zur Hilfe zu jedem legitimen Zweck – außer der Teilnahme an Tarifverhandlungen – definiert, sind also keine wirklichen Gewerkschaften. Es gibt 79.275 *workers associations* mit 2,69 Millionen Mitgliedern.

Unions: Im Gegensatz zu den *workers associations* haben sie das Recht, Tarifverhandlungen zu führen, sind also Gewerkschaften im eigentlichen Sinne. Im Privatsektor gibt es rund 17.850 Gewerkschaften mit mehr als 1,5 Millionen Mitgliedern und im öffentlichen Sektor 1.769 Gewerkschaften mit knapp 500.000 Mitgliedern.

Labor Federations: Als *federations* gelten all jene Organisationen, in denen sich mindestens zehn Gewerkschaften zusammenschließen, die alle als Tarifpartei anerkannt sein müssen. Sie organisieren sich entweder auf nationaler oder regionaler Ebene, können jegliche organisatorische Tätigkeit aufnehmen und in mehr als einer Branche und Region tätig sein.

Labor Centers: Die *labor centers* sind politisch aktiv (z. B. in einzelnen Fällen als Parteiliste im Parlament vertreten). Sie betreiben Kampagnen und werden daher auch als *political advocacy centers* bezeichnet. Sie sind im Tripartite-Gremium vertreten, können sich jedoch nicht an Tarifverhandlungen beteiligen. Ein Beispiel ist der Trade Union Congress of the Philippines (TUCP).

Confederations: In diesen schließen sich in den Philippinen mehrere *federations* zusammen.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Grundrechte von Arbeitnehmer_innen sind in der philippinischen Verfassung verankert und werden durch das philippinische Arbeitsgesetz (Labor Code) geschützt. Das Arbeitsgesetz bekräftigt die Verantwortung des Staates, Arbeitsschutz und Vollbeschäftigung zu fördern und gleiche Arbeitsmöglichkeiten unabhängig von Geschlecht, Herkunft und Glauben zu gewährleisten. Außerdem sieht es das Recht aller Arbeitnehmer_innen auf Selbstorganisation, Tarifautonomie und friedliche Arbeitsniederlegungen sowie den Anspruch auf eine sichere Anstellung, menschenwürdige Arbeitsbedingungen und einen existenzsichernden Lohn vor. Gewerkschaften kritisieren jedoch, dass die Regierung diesen rechtlichen Verpflichtungen nur unzureichend nachkommt.

Diese können in der Realität oft nicht in Anspruch genommen werden, da administrative Regularien das Streikrecht einschränken oder Unternehmen Gewerkschaftsgründungen schlichtweg verhindern. Zudem ist es Angestellten in

Tabelle 1:
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in den Philippinen

| Dachverband | Vorsitz / stv. Vorsitz | Mitglieder | Internationale Mitgliedschaften |
|--|---|--|---|
| Trade Union Congress of the Philippines (TUCP) | Abgeordneter Raymond Democrito Mendoza | 480.000 | International Trade Union Confederation (ITUC), IndustriAll, UNI Global Union, Building and Wood Workers' International (BWI), International Transport Federation (ITF) |
| National Trade Union Congress (NTUC) | Rodolfo Capoquian | 300.000 | ITUC |
| Sentro ng mga Nagkakaisa at Progresibong Manggagawa (SENTRO) | Josua Mata, Generalsekretär | 83.000 | ITUC, ITF, International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations (IUF), Public Services International (PSI), IndustriAll |
| Federation of Free Workers (FFW) | Jose »Sonny« Matula | 40.000 (veröffentlicht); 15.000 (unabhängige Schätzung) | ITUC |
| Kilusang Mayo Uno (KMU) | Elmer Labog | 115.000 | ITUC |

Tabelle 2:
Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in den Philippinen

| Branchenverband / Gewerkschaft | Mitgliedschaft in Dachverband | Vorsitz / stv. Vorsitz | Mitglieder | Internationale Mitgliedschaften |
|---|------------------------------------|------------------------|------------|---|
| Associated Labor Unions (ALU) | 958 Mitgliedsorganisationen (TUCP) | Michael Mendoza | 79.558 | IndustriAll |
| Solidarity of Unions in the Philippines for Empowerment and Reforms (SUPER) | 454 Mitgliedsorganisationen (BMP) | Joel Camigla | 27.799 | World Federation of Trade Unions (WFTU) |
| Lakas Manggagawa sa Pilipinas (LAKAS) | 411 Mitgliedsorganisationen | Arnel Dolendo | 8.165 | |
| Philippine Trade and General Workers Organization (PTGWO) | 358 Mitgliedsorganisationen (NTUC) | Tony Pascual | 93.720 | ITF |
| National Workers Brotherhood (NWB) | 350 Mitgliedsorganisationen (KMU) | Atty. Gen Du | 9.766 | IndustriAll |

Führungspositionen, bei Sicherheitsdiensten und in Gefängnissen sowie Polizei- und Militärangehörigen nicht gestattet, einer Gewerkschaft anzugehören. Gewerkschaften im öffentlichen Sektor sind dagegen erlaubt, jedoch ohne Recht auf Tarifverhandlungen.

Die Philippinen haben die wichtigsten Konventionen der ILO inklusive neun der zehn Kernarbeitsnormen ratifiziert. Während das Übereinkommen 187 zum Förderrahmen für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz im Jahr 2019 ratifiziert wurde, steht die Übernahme des Übereinkommens 155 als Instrument für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz noch aus.

Die Anwendung der ILO-Standards ist jedoch unvollständig und erratisch. Problematisch sind vor allem die Konventionen zur Organisationsfreiheit (87) und Verhandlungsfreiheit (98): Unabhängige Gewerkschaften müssen nachweisen, dass mindestens 20 Prozent der Beschäftigten in einem Betrieb Mitglieder sind,

bevor sie registriert werden können. Für die Gründung einer gesetzlich anerkannten Gewerkschaft im öffentlichen Sektor müssen mindestens zehn Prozent der Angestellten Mitglieder sein. Der philippinische Labor Code, das nationale Arbeitsrecht, setzt für die Registrierung einer Gewerkschaft die Offenlegung der Namen aller Mitglieder voraus. Der Registrierungsprozess selbst ermöglicht es den Unternehmen, durch Verzögerungstaktiken und zivilrechtliche Schritte (u. a. Verleumdungsklagen gegen Gewerkschaftsführer_innen) die Gründung und Registrierung von Gewerkschaften zu verhindern.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Das philippinische Arbeits- und Gewerkschaftsrecht ist in hohem Maße an das US-amerikanische Modell angelehnt. Es fördert den Wettbewerb und die Zersplitterung der Gewerkschaften durch die Notwendigkeit von Tarifverhandlungen auf Betriebsebene. Tarifverhandlungen werden allein von den

Gewinner_innen innerbetrieblicher Wahlen geführt, die dann Vermittlungsgebühren von allen Beschäftigten des Betriebs erheben, die nicht Gewerkschaftsmitglieder sind. Diese Gebühren richten sich im Allgemeinen nach den Beitragszahlungen der Gewerkschaftsmitglieder und werden damit begründet, dass alle Beschäftigten den gleichen Tarifbedingungen unterliegen, die durch die Gewerkschaften ausgehandelt wurden.

Sozialer Dialog findet formal in tripartiten Gremien statt, erschöpft sich aber zumeist in Absichtserklärungen. Auch die Mindestlohnfindung für den privaten Sektor erfolgt tripartit auf den Ebenen der Provinzen und Regionen und unterscheidet sich von Ort zu Ort. In Metro Manila ist beispielsweise der Mindestlohn mit etwas mehr als zehn US-Dollar pro Tag am höchsten. In Mindanao liegt er bei unter acht US-Dollar pro Tag. Die Mindestlöhne decken in der Regel aber nur ca. 60 Prozent des ermittelten Bedarfs einer sechsköpfigen Familie. Mindestlohnbezieher müssen keine Einkommensteuer zahlen. Der Mindestlohn stellt die Basis für Tarifverhandlungen auf Betriebsebene dar. Nur noch ca. 203.000 Arbeitnehmer_innen profitieren von den knapp 1.000 registrierten Tarifverträgen. Die ohnehin schon geringe Bedeutung von Tarifverträgen scheint damit weiter abzunehmen. Die Löhne für den öffentlichen Dienst werden gesetzlich festgelegt. Gewerkschaften im öffentlichen Dienst müssen in der Civil Service Commission (CSC) registriert sein. Im Jahr 2021 umfasste diese etwa 1.819 Einzelgewerkschaften mit knapp 500.000 Mitgliedern. Die CSC hat im formellen tripartiten Gremium zwar ein Mitsprache-, jedoch kein Stimmrecht. Schätzungen zufolge fallen lediglich etwa 20.000 bis 50.000 Bedienstete im öffentlichen Dienst unter einen Tarifvertrag.

Informell Beschäftigte sind in den Philippinen nicht in Gewerkschaften, sondern in losen Verbänden organisiert; der größte davon ist HomeNET Southeast Asia. Gerade im Bereich der Digital- und Plattformwirtschaft tun sich Gewerkschaften bislang schwer, die Beschäftigten mit eigenen Angeboten und Strategien anzusprechen. Allerdings gelang es dem Gewerkschaftsverband SENTRO im Jahr 2023, Tausende von Food-Panda- und Grab-Fahrer_innen in der Gewerkschaft RIDERS zu organisieren. Diese wiederum erstritt vor lokalen Arbeitsgerichten Urteile im Bereich Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis und konnte damit neue Standards bei der Rechtsprechung zum Sozialschutz setzen.

Die mitgliedsstarken Gewerkschaftsverbände in den Philippinen haben Jugend- und Frauenflügel. Diese sind vergleichsweise gut organisiert. Im Gegensatz dazu haben lokale Betriebsgewerkschaften häufig keine Jugend- und Frauenvertretungen.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Der politische Einfluss von Gewerkschaften ist aufgrund rückläufiger Mitgliederzahlen sowie der vorherrschenden Zersplitterung ausgesprochen schwach. Dementsprechend gering ist auch die Bündnisfähigkeit zwischen den Gewerkschaftsverbänden. Die eher konservativen Gewerkschaften suchen die

Nähe zur Regierung und den jeweiligen Regierungsparteien. Doch auch ihr Einfluss hat in den letzten Jahren abgenommen.

Im internationalen Kontext können die philippinischen Gewerkschaften als ausgesprochen gut vernetzt bezeichnet werden. Regelmäßig nehmen Gewerkschaftsführer_innen an Austausch- und Bildungsangeboten internationaler Organisationen und Gewerkschaftsverbände teil. Andererseits ist die Akzeptanz der Gewerkschaftsbewegung im Lande eher gering. Dies liegt sowohl am unzureichenden Wissen von Arbeitnehmer_innen über Aufgaben, Rolle und Möglichkeiten der Gewerkschaften, zum anderen aber auch am schlechten Image der Gewerkschaftsbewegung, das von Arbeitgeberseite gepflegt wird. Hinzu kommt ein hohes Maß an Angst, sich gegen den Willen der Arbeitgeber zu organisieren. Insbesondere die Furcht vor dem Verlust des Arbeitsplatzes hält Arbeitnehmer_innen davon ab, Gewerkschaften beizutreten oder Betriebsräte zu gründen.

Die Gewerkschaftsbewegung der Philippinen steht vor vielerlei Herausforderungen: Sie muss zur inklusiven Entwicklung des Landes beitragen, Armut durch sichere Arbeitsverhältnisse bekämpfen, die Achtung der Menschen- und Gewerkschaftsrechte aktiv einfordern, zu einer besseren Interessenvertretung ihrer Mitglieder beitragen, Reformansätze in den politischen Diskurs einspeisen, zu einer erhöhten Transparenz und zu stärkeren Rechenschaftspflichten beitragen sowie Korruption nach innen und außen bekämpfen – und dies alles vor dem Hintergrund einer durch die COVID-Pandemie geschwächten Wirtschaftslage und zunehmenden Repressalien von Seiten der Regierung.

Dr. Vinzenz Huzel, Landesvertreter FES Philippinen und gesellschaftspolitischer Berater

Renee Magpantay-Tumaliuan, Programmkoordinatorin FES Philippinen

Carlo »Chao« Cabatingan, Programmassistent FES Philippinen

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Asien und Pazifik
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:
Anja Bodenmüller-Raeder,
Referentin für Gewerkschaftsarbeit in Asien,
Anja.Bodenmueller-Raeder@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.