

SÜDSUDAN

Gewerkschaftsmonitor

November 2023

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Der seit Juli 2011 unabhängige Südsudan ist eines der ärmsten Länder der Welt. Nach einem jahrzehntelangen Bürgerkrieg zwischen der südsudanesischen Befreiungsarmee, der *Sudan People's Liberation Army*, und dem Regime in Khartoum sowie den mit ihm alliierten Milizen steht das Land wirtschaftlich, politisch und sozial vor immensen Herausforderungen. Das formal-demokratische politische System wird von einer Partei dominiert (*one-party dominant system*), der ehemaligen Befreiungsbewegung *Sudan People's Liberation Movement* (SPLM).

Die Förderung von Erdöl, dem mit Abstand wichtigsten Exportgut des Landes, war von Januar 2012 bis April 2013 eingestellt worden. Dem waren massive Streitigkeiten zwischen Südsudan und Sudan vorausgegangen, wie hoch die Gebühren sein sollten, die das Binnenland Südsudan für den Erdöltransport und -export durch Pipelines und Hafenanlagen des nördlichen Nachbarn zahlen sollte. Die Folge des Förderungsstopps waren massive Einbußen im Staatshaushalt (er bestand zuvor laut der südsudanesischen Zentralbank zu 98 Prozent aus den Erlösen des Ölgeschäfts), eine akute Devisenknappheit und Inflation. Nur wenige Monate nach Wiederaufnahme der Erdölförderung brachen im Dezember 2013 erneut gewalttätige Auseinandersetzungen aus, diesmal zwischen Mitgliedern unterschiedlicher Lager innerhalb der regierenden SPLM. Die von höchster Stelle initiierten Gewaltausbrüche in Juba und die darauffolgenden Kampfhandlungen und gewalttätigen Racheakte in weiten Teilen des Landes, vor allem im (ölfördernden) Norden und Nordosten, sind Ausdruck und Folge eines SPLM-internen Machtkampfes zwischen Präsident Salva Kiir, dem ehemaligen Vizepräsidenten Riek Machar und einer zunehmenden Anzahl weiterer, zum Teil regionaler politischer und militärischer (bis auf eine Ausnahme durchweg männlicher) Führer.

Nach zahlreichen gescheiterten Waffenstillstandsabkommen unterzeichneten Salva Kiir und Riek Machar im August 2015

unter massivem internationalem Druck ein weiteres Friedensabkommen, das eine Beteiligung von Machar und anderer oppositioneller Gruppen an der Regierung sowie ihre Stärkung im Parlament vorsieht. Doch erst im Februar 2020 konnten sich die Konfliktparteien auf die vorgesehene Übergangsregierung der nationalen Einheit einigen. An der erbitterten Rivalität zwischen der SPLM unter Präsident Kiir und der SPLM-in-Opposition (SPLM-IO) unter seinem Vizepräsidenten Machar wird dies allerdings nichts ändern. Erst 2024 sind Wahlen vorgesehen. Diese ethnisch untermauerte Rivalität und die anhaltenden gewaltsamen Auseinandersetzungen in vielen Teilen Südsudans verschlimmern die dramatischen sozialen und wirtschaftlichen Probleme Südsudans weiter.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Mehr als 80 Prozent der Deviseneinnahmen des Landes und mehr als 98 Prozent des Staatshaushalts beruhen laut der südsudanesischen Zentralbank auf den Öleinnahmen. Formale Beschäftigungsverhältnisse bestehen im Südsudan nahezu ausschließlich im öffentlichen Sektor sowie in internationalen Nichtregierungsorganisationen. Ein privater Sektor beginnt sich aufgrund des Bürgerkriegs erst langsam herauszubilden. Entsprechend groß ist der informelle Sektor, über dessen Ausmaß es allerdings keine verlässlichen Angaben gibt. Inländische Produktionsprozesse beschränken sich im Wesentlichen auf die Landwirtschaft. Die Analphabetenrate gehört laut der *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) zu den höchsten der Welt; nur 27 Prozent der Erwachsenen sind des Lesens und Schreibens mächtig. Kinderarbeit ist weitverbreitet, vor allem in der Landwirtschaft, gerade in der Viehhaltung.

Ausländische Arbeitskräfte spielen in der Wirtschaft des Südsudans eine wichtige Rolle – auch deshalb, weil das Qualifikationsniveau weite Teile der Bevölkerung infolge des jahrzehntelangen Bürgerkriegs sehr niedrig ist. Dienstleistungsbetriebe wie Hotels und Restaurants, aber auch die langsam steigende Zahl privater Banken und Versicherungen beschäftigen ebenso wie das Baugewerbe vielfach

eher entsprechend qualifizierte Arbeitsmigrant_innen aus den Nachbarländern als Einheimische.

Verlässliche Daten gibt es im Südsudan derzeit nur in sehr wenigen Bereichen. Angaben zu der Zahl der Arbeitsmigrant_innen, zur Größe des informellen Sektors oder zum Ausmaß der (formellen) Arbeitslosigkeit fehlen. Es gilt kein gesetzlicher Mindestlohn. Angesichts der hohen Inflationsrate sind Regierungsinstitutionen nicht in der Lage, allgemeine Vorschriften zu erarbeiten, um diese abzufedern. Es obliegt den Arbeitgebern, sich um das Wohlergehen ihrer Beschäftigten zu kümmern.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Die Übergangsverfassung Südsudans schützt in Artikel 25 (1) die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Bisher wurde das sudanesisches Arbeitsgesetz aus dem Jahr 1997 auch für Südsudan angewandt. 2017 verabschiedete das Übergangsparlament nach Beratungen mit den Gewerkschaften und der Internationalen Arbeitsorganisation ein neues Arbeitsgesetz, das die Rolle von Gewerkschaften anerkennt. Laut Abschnitt 4 (2) dieses neuen Arbeitsgesetzes sind folgende Berufsgruppen vom Recht auf Gründung von oder Beitritt zu Gewerkschaften ausgenommen oder dürfen nur eingeschränkt davon Gebrauch machen: Beamt_innen oder Angestellte im öffentlichen Dienst, Mitglieder des Sicherheitssektors, Richter_innen, Rechtsberater_innen der Regierung, Mitglieder des diplomatischen Dienstes und Inhaber_innen von Verfassungämtern.

Im April 2012 ist der Südsudan als 184. Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation beigetreten. Von den zehn Konventionen zur Gewährleistung der Kernarbeitsnormen hat das Land laut der Internationalen Arbeitsorganisation folgende nicht ratifiziert: die Konvention 87 (Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes), Konvention 155 (Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt), Konvention 29 (Zwangarbeit) sowie Konvention 187 (Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz). Nach Verabschiedung des neuen Arbeitsgesetzes 2017 wurde im Rahmen der neuen Gesetzgebung ein *Labour Advisory Council* etabliert, der für gute Arbeitsbeziehungen sorgen und die Zusammenarbeit zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften fördern soll. Der *Labour Advisory Council* setzt sich aus sieben Mitgliedern zusammen: zwei seitens der Regierung, zwei Vertreter_innen der Gewerkschaften, zwei Arbeitgebervertreter_innen und einem unabhängigen Mitglied, das derzeit den Vorsitz innehat.

Das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Staat ist ambivalent. Eine zentrale Herausforderung ist die Ausbildung eines kohärenten Selbstverständnisses der gewerkschaftlichen Akteure im Südsudan. Die Bandbreite der Aussagen und Zielvorstellungen führender Gewerkschaftsmitglieder ist groß. Manche Gewerkschaften betrachten sich als legitimer Teil und Stütze der Regierung. Daneben existiert auch das Rollenverständnis eines eigenständigen Akteurs, dessen Aufgabe die Vertretung der Interessen seiner Mitglieder ist. Eine darüber hinausgehende gesamtgesellschaftliche politische Verantwortung und Rolle (auch als

Korrektiv der Regierung) streben die Gewerkschaften bislang in der Regel nicht an.

GEWERKSCHAFTEN IN SÜDSUDAN – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Nach der Abspaltung von dem (gesamt-)sudanesischen Gewerkschaftsverband besteht seit August 2010 eine eigenständige Organisation der südsudanesischen Gewerkschaftsbewegung unter dem Dach der *South Sudan Workers Trade Union Federation* (SSWTUF). Nach der Unabhängigkeit schlossen Sudan und Südsudan diverse Kooperationsabkommen. Im Zuge dessen unterzeichneten die Gewerkschaftsdachverbände der beiden Länder 2013 ein Abkommen über gemeinsame Anstrengungen, um ausstehende finanzielle Verpflichtungen gegenüber südsudanesischen Arbeitnehmer_innen einzufordern.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Der Konstituierung des nationalen Gewerkschaftsverbandes gingen Delegiertenwahlen auf Ebene der zehn südsudanesischen Bundesstaaten voraus. Die Struktur des Gewerkschaftsverbandes basiert nicht auf Berufsständen, sondern einer regionalen Ordnung mit Organisationseinheiten auf Bezirks-, Bundesstaats- und nationaler Ebene. Theoretisch besteht auf jeder dieser Ebenen eine Aufgliederung anhand der Zugehörigkeit zu den Gruppen »öffentlicher Dienst«, »privater Sektor« und »Selbstständige«. Innerhalb dieser Kategorien oder parallel dazu gibt es einige weitere Differenzierungen, zum Beispiel in Gewerkschaft der Öl- und Minenarbeiter_innen oder Gewerkschaft der Transportarbeiter_innen. Nach eigenen Angaben gehören derzeit 17 Einzelgewerkschaften dem Verband an.

Die überwältigende Mehrheit der laut Internationalem Gewerkschaftsbund (IGB) etwa 11 000 Gewerkschaftsmitglieder im Jahr 2022 ist im öffentlichen Dienst beschäftigt. Dies ist zum einen der mit weitem Abstand wichtigste Arbeitgeber im Südsudan und zum anderen ist die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft für jede/n Angestellte/n im öffentlichen Dienst obligatorisch. Die finanzielle Grundlage der Gewerkschaftsarbeit ist aufgrund dieser (aus dem Sudan übernommenen) Regelung zumindest theoretisch weitgehend gesichert. Laut eigenen Angaben gab es im Jahr 2011 65 000 zahlende Mitglieder, dieser Anteil sank bis 2015 bereits auf 12 000 Personen.

Für institutionelle Mitglieder wird bei Eintritt in den Dachverband eine einmalige Zahlung von 15 000 südsudanesischen Pfund (ca. 13 Euro) fällig. Den Mitgliedsbeitrag für Arbeitnehmer_innen, fünf südsudanesischen Pfund (derzeit ca. 0,03 Euro) monatlich, soll der (Bundes-)Staat vom Gehalt seiner Angestellten einbehalten und das Geld direkt an die zuständige Gewerkschaft abführen. Von den fünf südsudanesischen Pfund sollen zwei an die Gewerkschaft auf Bezirksebene, zwei an die Gewerkschaft des jeweiligen (Bundes-)Staates sowie ein südsudanesisches Pfund an den nationalen Dach-

verband SSWTUF gehen. In der Realität scheint jedoch nicht jede Regierung auf (Bundes-)Staatsebene bereit zu sein, in diesem Sinne für die Gewerkschaften tätig zu werden. Manche weigern sich, die Beiträge einzusammeln.

Die personelle Ausstattung des Dachverbandes ist vergleichsweise komfortabel. 17 gewählte Mitglieder (vier davon sind weiblich) des Zentralkomitees (sämtlich Angestellte im öffentlichen Dienst) werden für die Laufzeit ihres Mandats bei vollen Bezügen freigestellt und könnten ihre gesamte Arbeitskraft in den Aufbau funktionsfähiger Gewerkschaftsstrukturen einbringen.

Der damalige Vorsitzende der SSWTUF, Simon Deng, der auch Mitglied des Parlamentes war, kam im März 2019 bei einem Angriff der bewaffneten Opposition ums Leben. Er war mit dem Auftrag unterwegs, das neu ausgehandelte Friedensabkommen im Norden des Landes bekannt zu machen. Sein Nachfolger an der Spitze der SSWTUF ist Bona Jieng Agok. Die Gewerkschaftsbewegung ist bislang vorrangig mit dem Aufbau eigener Strukturen beschäftigt und damit offenkundig weitgehend ausgelastet. Eine nennenswerte politische Agenda gibt es – über vereinzelt geäußerte, vage Zielvorstellungen in Form von Schlagworten wie »gerechter wirtschaftlicher Teilhabe« oder »Geschlechtergerechtigkeit« hinaus – nicht, ebenso wenig wie ein gemeinsames Verständnis einer gesamtgesellschaftlichen politischen Rolle.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Die Liste gesellschaftspolitischer Aufgaben im Südsudan ist lang und die jeweiligen Herausforderungen sind immens. An erster Stelle steht aktuell die Befriedung des Landes. Die seit Dezember 2013 andauernden Kampfhandlungen vor allem im Norden und Nordosten des Südsudan haben zehntausende Todesopfer gefordert sowie zwischen 2 und 2,5 Millionen Menschen heimatlos gemacht. Die meisten dieser Flüchtlinge leben derzeit in Lagern innerhalb Südsudans, eine große Anzahl auch in Lagern in den Nachbarländern. Die extreme endemische Armut (mehr als 80 Prozent der Bevölkerung sind arm) in Südsudan hat sich durch den Bürgerkrieg weiter verschärft. Der Mangel an (qualifizierten, formalen) Arbeitsmöglichkeiten, das weitgehende Fehlen sozialer Sicherungssysteme, insbesondere außerhalb des formalen Sektors, und der unbefriedigende Zustand des Bildungssystems sind wesentliche Entwicklungshemmnisse.

Im Global Rights Index des IGB von 2023 wird Südsudan mit fünf minus eingestuft (schlechteste Kategorie). Das bedeutet: Aufgrund des Zusammenbruchs des Rechtsstaates sind die Rechte der Arbeitnehmer_innen nicht garantiert. Das Streikrecht wird zwar gesetzlich anerkannt, unterliegt aber strengen Bestimmungen, wie zum Beispiel übermäßig langen Ankündigungs- oder Abkühlungsfristen, obligatorische Schieds- oder langwierige Schlichtungs- und Vermittlungsverfahren vor einem Streik, Einschränkungen oder Verbot von Streiks in bestimmten Sektoren und willkürliche Festlegung oder

Tabelle 1

Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Südsudan

Dachverband	Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
South Sudan Workers Trade Union Federation (SSWTUF) (Südsudanesische Föderation der Arbeiter_innen)	- Vorsitz: Bona Jieng Agok - Generalsekretär: George Paul	11 000 (laut IGB 2022)	- IGB, IGB Afrika - OATUU (Organisation für Afrikanische Gewerkschaftseinheit) - EATUC (Ostafrikanischer Gewerkschaftsbund)

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Südsudan

Branchenverband / Gewerkschaft	Mitgliedschaft in Dachverband	Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Workers Trade Union of Petroleum and Mining (WTUPM) (Gewerkschaft der Öl- und Bergbauarbeiter_innen)	SSWTUF	Dut Baak	6 700, davon 70 Prozent männlich	
Teachers Trade Union (Gewerkschaft der Lehrkräfte)	SSWTUF	k. A.	k. A.	k. A.
South Sudan General Transport Workers Trade Union (Gewerkschaft der Arbeiter_innen im Transportwesen)	k. A.	Simon Lasu Lado	k. A.	k. A.
South Sudan Bakery Workers Trade Union (Gewerkschaft der Bäcker_innen)	k. A.	Deng Malual	k. A.	k. A.

übermäßig lange Liste »wesentlicher Dienste«, in denen Streiks untersagt oder stark eingeschränkt sind.

Die Regierung setzt kaum beschäftigungs-, wirtschafts-, sozial- und handelspolitische Akzente. Das lässt viel Raum, der – ein entsprechendes Rollenverständnis vorausgesetzt – von gewerkschaftlichen Akteuren gefüllt werden könnte. Eigene politische Konzepte zu erarbeiten und sich für diese einzusetzen scheint aber nicht auf der Agenda der südsudanesischen Gewerkschaftsbewegung zu stehen.

Aktuell stellen der Aufbau und die Etablierung unabhängiger Gewerkschaften und ihrer internen Strukturen eine große Herausforderung dar. Unklar sind beispielsweise Verantwortlichkeiten, Rechenschaftspflichten und die Arbeitsteilung auf Ebene der Geschäftsführung, was regelmäßig zu internen Spannungen führt und einem effektiven Agieren der SSWTUF entgegensteht. Offenkundige Mängel bestehen in der SSWTUF bei der transparenten Verwaltung und der Verwendung der finanziellen Mittel sowie der Besetzung von Gewerkschaftspositionen. Einige führende Funktionäre sind aufgrund von fehlender Transparenz, fehlender demokratischer Verfahren und Vetternwirtschaft aus der SSWTUF ausgetreten. Trotz der Zwangsmitgliedschaft in Gewerkschaften des öffentlichen Sektors haben die meisten Gewerkschaften aufgrund der mangelnden Kooperation vieler (Bundes-)Staaten de facto finanzielle Schwierigkeiten.

Der im Dezember 2013 und dann wieder im Juli 2016 ausgebrochene Bürgerkrieg, der im August 2015 und September 2018 jeweils in einen fragilen Friedensprozess mündete, hat auch die Verwerfungen innerhalb der SSWTUF verschärft. Der für 2015 vorgesehene Kongress konnte bis heute nicht stattfinden. Der Vorsitzende der SSWTUF entließ (auf verfassungswidrige Weise) den Generalsekretär und andere Angestellte der SSWTUF und ersetzte sie mit ihm nahestehenden Personen. Bis heute haben Kongresse auf Bundesstaatenebene, die die Voraussetzung für einen nationalen Kongress sind, nicht stattgefunden. Dies scheint in erster Linie an einer mangelnden Finanzierung zu liegen. Die fragile politische und Sicherheitslage in verschiedenen Landesteilen stellt eine weitere Herausforderung dar.

Schließlich sind die Kenntnisse sehr weiter Teile der Gewerkschaftsbewegung über zentrale Themenfelder sehr begrenzt. Dies bezieht sich nicht nur auf die Fähigkeit, über relevante wirtschafts- und sozialpolitische Konzepte zu diskutieren, sondern auch auf das notwendige Wissen für die Gewerkschaftsarbeit, etwa die Kenntnis des geltenden Arbeitsrechts und entsprechender Standards.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Erfolge der gewerkschaftlichen Interessenvertretung sind rar. Am effektivsten und politisch am einflussreichsten, wenn auch in sehr bescheidenem Maße, agiert seit ihrer Gründung 2017 die Gewerkschaft der Öl- und Minenarbeiter_innen. So setzte sie sich erfolgreich für die Überarbeitung der Richtlinien für das Personalwesen in der Ölwirtschaft aus dem Jahr 2008 ein (*Unified Human Resource Policy Manual*). Im Jahr

2020 traten die vom Ölministerium erarbeiteten neuen Regelungen in Kraft, die eine fairere Gehaltsstruktur für nationale und internationale Angestellte sowie Sozialleistungen festschreibt.

Obwohl die südsudanesische Wirtschaft vorwiegend informell organisiert ist, gibt es keine nennenswerten gewerkschaftlichen Bestrebungen, die Interessen von Beschäftigten im informellen Sektor zu vertreten.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Der Friedensvertrag von 2018 sieht keine gesonderte gewerkschaftliche Vertretung im Parlament vor. Die Regierungspartei SPLM ernannte ein führendes Gewerkschaftsmitglied als einer ihrer Repräsentanten. Der Abgeordnete des Dachverbands ist Mitglied des parlamentarischen Ausschusses für Arbeit und Soziales und kann so auf relevante Gesetzgebung Einfluss nehmen.

In der Regel haben Gewerkschaften keinen nennenswerten politischen Einfluss. Kollektivem Handeln von Gewerkschaftsmitgliedern wie Arbeitskämpfen wird oft mit Repression begegnet. Als Reaktion auf einen bundesstaatenweiten Streik von öffentlichen Angestellten im Bundesstaat Jonglei 2022 wurden die lokalen Gewerkschaftsführer verhaftet und die örtlichen Behörden ordneten die Auflösung des dort ansässigen Gewerkschaftsverbands an. Der nationale Dachverband verurteilte die Reaktion der Behörden mit Verweis auf Artikel 25 der seinerzeit vorläufigen Verfassung.

Die Sensibilisierung südsudanesischer Gewerkschafter_innen für globale Zusammenhänge und ihre Auswirkungen auf die Arbeitswelt im Südsudan steht noch ganz am Anfang. Eine Teilnahme an internationalen finanz- oder handelspolitischen Diskussionen würde mehr Fachwissen und Kenntnisse erfordern als die südsudanesische Gewerkschaftsbewegung derzeit zu bieten hat. Entsprechende Allianzen zu bilden wäre sinnvoll, ist derzeit aber nicht geplant.

Dr. Anna Reuß, Leiterin des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung im Südsudan

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.