

BOTSUANA

Gewerkschaftsmonitor

Februar 2024

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Botsuana ist seit der Unabhängigkeit 1966 eine stabile Demokratie, die von der durchgehend amtierenden Regierungspartei Botswana Democratic Party (BDP) dominiert wird. Parlament und Präsident wurden zuletzt 2019 in freien und fairen Wahlen bestimmt. Die nächsten Wahlen finden 2024 statt. Staats- und Regierungschef ist seit 2018 Präsident Mokgweetsi Masisi von der BDP.

Die Dominanz einer einzigen Partei, die mitunter auch der Schwäche der Opposition geschuldet ist, als auch die Machtfülle des Präsidialamtes haben zu einer institutionellen Schwächung des Parlaments geführt. Nahezu alle Regierungsabgeordneten sind in Ministerämter oder Posten auf Ebene von Staatssekretär_innen in die Exekutive eingebunden. Grundsätzlich lassen sich viele Probleme des Landes durch mangelnde Responsivität der Regierenden erklären, die sich bei Wahlen aufgrund eines BDP-favorisierenden Wahlsystems, der schlecht informierten ländlichen Bevölkerung und der Dominanz der BDP in den Medien nicht ernsthaft um ihre Zukunft sorgen müssen.

Doch auch der Opposition fehlen bislang zündende Ideen. Sie blieb in der Vergangenheit weitgehend zersplittert und auf urbane sowie die wenigen industriellen Gebiete beschränkt. Mitte 2010 wurde unter dem Namen Umbrella for Democratic Change (UDC) allerdings ein wichtiges Wahlbündnis geschaffen, dem Personen angehörten, welche die BDP verlassen und anschließend die Bewegung Botswana Movement for Democracy (BMD) gegründet hatten, sowie die größte Oppositionspartei Botswana National Front (BNF) und die Botswana People's Party (BPP). Letztere fungierte schon einmal als relevanter Konkurrent zur BDP, was gegenwärtig allerdings zu vernachlässigen ist.

Das UDC-Bündnis wurde seinerzeit auch vom gewerkschaftlichen Dachverband Botswana Federation of Public Sector

Unions (BOFEPUSU) massiv unterstützt, um auf einen für die Arbeitnehmer_innen vorteilhaften Regierungswechsel hinzuwirken. Ausgelöst wurde die Gründung der BOFEPUSU und der Beitritt zahlreicher ihrer Mitglieder zum UDC durch die Frustration über den sehr arbeitgeberfreundlichen Kurs der BDP-Regierung, das Ignorieren der Gewerkschaften und die Entlassung Tausender öffentlich Angestellter, die sich 2011 an einem Generalstreik beteiligten.

Die Hoffnungen auf einen Wandel oder zumindest eine starke Opposition durch dieses Bündnis wurden bei den Wahlen 2014 allerdings enttäuscht, vor allem weil die zweitstärkste Partei Botswana Congress Party (BCP, eine Abspaltung der BNF) dem Bündnis fernblieb. Nichtsdestotrotz konnte die gesamte Opposition seinerzeit erstmals mehr Stimmen gewinnen als die BDP. Aufgrund des Wahlsystems schlug sich dies jedoch nicht in entsprechenden Parlamentssitzen nieder.

Im Mai 2019 verließ der ehemalige Staatspräsident Ian Khama (2008–2018) gemeinsam mit einigen Gefolgsleuten die BDP und gründete die Botswana Patriotic Front (BPF). Vorausgegangen waren massive Auseinandersetzungen mit seinem Nachfolger Masisi, in denen es laut Medienberichten um die Besetzung des Postens des Vizepräsidenten, um Korruptionsvorwürfe sowie eine aus Sicht Khamas autoritäre Amtsführung ging.

Vor den Wahlen im Oktober 2019 boten Khama und seine BPF der UDC ihre Unterstützung und eine Zusammenarbeit an. Trotz früherer Feindschaft ging die UDC in der Hoffnung auf einen Regierungswechsel darauf ein. Das Kalkül bestand darin, die Khama traditionell zugeneigten Wähler_innen im geografischen Zentrum des Landes zu gewinnen. Der gewerkschaftliche Dachverband BOFEPUSU, für den Ian Khama aufgrund seiner gewerkschaftsfeindlichen Amtsführung immer Feindbild und Gegner darstellte, war von dieser Zusammenarbeit hingegen schockiert. Im Gegensatz zu 2014 gab der Dachverband diesmal keine Wahlempfehlung für die UDC ab. In den Medien wurde damals spekuliert, ob dies nicht die fehlenden Stimmen für einen Machtwechsel ausgemacht habe.

Botsuana wurde 2022 im *Corruption Perceptions Index* von Transparency International auf Platz 35 von insgesamt 180 Ländern eingestuft. Damit belegt das Land auf dem afrikanischen Kontinent hinter den Seychellen den zweitbesten Rang. Dies spiegelt sich jedoch nicht in den Ergebnissen einer 2022 durchgeführten Umfrage des *Afrobarometers* wider, in denen sich die Bürger_innen Botsuanas insgesamt »eher unzufrieden« mit der politischen Situation im Land gezeigt hatten. Über zwei Drittel gaben an, mit der Demokratie »nicht zufrieden« zu sein. Viele warfen der Regierung Korruption vor sowie ungenügendes Handeln in Bezug auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme wie ökonomische Diversifizierung, hohe Arbeitslosigkeit und ein reformbedürftiges Bildungssystem.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Botsuana wird als Land mit mittlerem Einkommen und einer im Vergleich zu anderen Ländern der Region relativ stabilen Wirtschaft eingestuft. In den letzten Jahrzehnten hat das Land durch den Diamantenabbau zudem ein starkes Wirtschaftswachstum erreicht. Die Einnahmen durch Diamanten machen laut Finanzministerium mit 35 Prozent einen erheblichen Teil des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der Exporterlöse aus. Während die Regierung Botsuanas durch eine fünfzigprozentige Beteiligung an den Abbauerlösen sowie dem Verbleib von mittelfristig 50 Prozent der Rohdiamanten im Land zur eigenen Verarbeitung ein im afrikanischen Vergleich vorteilhaftes Abkommen mit dem Unternehmen De Beers aushandeln konnte, spielten die Gewerkschaften in diesen Verhandlungen keine Rolle. Botsuana ist stark von diesen Einnahmen abhängig, womit es jedoch auch den Schwankungen der weltweiten Diamantenpreise sowie der zunehmenden Beliebtheit künstlich hergestellter Diamanten ausgesetzt ist. Die Regierung hat bereits vor Jahrzehnten Maßnahmen ergriffen, um die wirtschaftliche Diversifizierung zu fördern und die Abhängigkeit vom Diamantenabbau zu verringern, etwa durch die Förderung des Tourismus (13 % des BIP) und der Landwirtschaft (1,7 %). Darüber hinaus investiert die Regierung in die Infrastruktur und in Bildung, um ausländische Investitionen anzuziehen. Allerdings mangelt es Botsuana an der konsequenten Umsetzung dieser qualitativ oft hochwertigen Strategien. So fehlt eine klare Priorisierung und mindestens jährlich ändert die Regierung ihren Fokus auf einen anderen alternativen Wirtschaftszweig, sodass es bisher nicht gelungen ist, sich aus der Abhängigkeit von den Diamanten zu befreien.

Daneben steht die Wirtschaft in Botsuana noch vor anderen Herausforderungen: Die Arbeitslosigkeit hat in den letzten Jahren stark zugenommen und lag 2022 laut Weltbank bei 23 Prozent. Gerade junge Menschen sind betroffen (37 %), die teilweise trotz Universitätsabschluss keine Beschäftigung finden. Hinzu kommt das Phänomen der Unterbeschäftigung, welches insbesondere junge Batswana betrifft, die mit Hochschulabschlüssen beispielsweise in Supermärkten arbeiten. Während insbesondere die Batswana Federation of Trade Unions (BFTU), der größte Gewerkschaftsdachverband, der auch im privaten Sektor aktiv ist, diese Themen

anspricht, wurden diese in der Erstellung der Strategie zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Diversifizierung der Wirtschaft durch die Regierung hingegen nicht einbezogen.

Einige Batswana versuchen, ihr Überleben durch Tätigkeiten im informellen Sektor zu sichern, der laut United Nations Development Programme (UNDP) im Jahr 2020 ca. 190 000 Menschen beschäftigte und 5,3 Prozent zum BIP beitrug. Dieser Sektor ist im afrikanischen Vergleich zwar klein, aber auch wenig organisiert. Insbesondere zwei Organisationen, die Batswana Informal Sector Association (BOISA) sowie *Thusang Basadi* (»Hilfe für Frauen«) konkurrieren um Anerkennung, Einladungen zu Dialogen und Geldgeber. Der Gewerkschaftsdachverband BFTU hat eine Vereinbarung mit BOISA abgeschlossen und bemüht sich seitdem um die Einbeziehung der Interessen von Beschäftigten des informellen Sektors in den Dialog mit der Regierung.

Botsuana hat seit der Unabhängigkeit 1966 erhebliche Fortschritte bei der Verringerung der Armut und der Verbesserung des Lebensstandards gemacht. Seinerzeit eines der ärmsten Länder der Welt weist es inzwischen »nur« noch eine Armutsrate von 17 Prozent auf. Das Land hat mehrere Wohlfahrtsprogramme eingeführt, wie Bargeldtransfers für bedürftige Haushalte, und in Infrastruktur und Dienstleistungen wie Gesundheit und Bildung investiert. Infolgedessen hat das Land bemerkenswerte Fortschritte bei den Indikatoren für menschliche Entwicklung erzielt, etwa bei der Lebenserwartung, der Bildung und der Gleichstellung der Geschlechter.

Trotz dieser erheblichen Fortschritte bestehen Armut und Einkommensungleichheit weiterhin fort, insbesondere in ländlichen Gebieten. Ein Großteil des Reichtums im Land ist in den Händen einer kleinen Elite konzentriert und zwischen den Geschlechtern sowie hinsichtlich ethnischer Minderheiten bestehen weiterhin soziale Ungleichheiten. Die Einkommensungleichheit ist eine der höchsten der Welt. Die Gewerkschaftsdachverbände kritisieren dies regelmäßig, wie sich in der Lobbyarbeit für einen höheren Mindestlohn und der Kritik an den allgemein niedrigen Löhnen zeigt. Während der Corona-Pandemie versuchte die Regierung, die Folgen der strengen Lockdown-Regelungen für Kleinstunternehmen durch Bargeldzuschüsse abzumildern, dennoch verloren viele Batswana ihre Arbeitsplätze. Insbesondere der Tourismus- und Transportsektor benötigte noch bis ins Jahr 2023, um sich von dieser Krise zu erholen.

Während Gesundheit und Bildung lange im Fokus der Regierung standen und durch staatliche Angebote bis heute kostenfrei sind, hat die Qualität dennoch so stark nachgelassen, dass die Nachfrage nach privaten Kliniken und Schulen stark angestiegen ist.

Die Sozialpolitik ist insgesamt durch Solidarität geprägt, wie die Vielfalt der Sozialprogramme zeigt (kostenloses Schulesen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Arbeitslose, günstige Kredite für Firmengründungen junger Batswana etc.). Dennoch sind diese oft nach dem Gießkannenprinzip aufgestellt und werden kaum evaluiert; ein Fokus auf die Schaf-

fung guter Arbeitsplätze, der einige Sozialprogramme weniger nötig machen würde, besteht nicht. Das Lohnniveau im privaten Sektor ist sehr niedrig. Der Mindestlohn ist mit 1 450 Pula (ca. 98 Euro) im Monat einer der niedrigsten im südlichen Afrika und erlaubt ohne familiäre Unterstützung kein Überleben in den größeren Städten. Der öffentliche Sektor bietet jedoch gute Verdienstmöglichkeiten, auch dank der Stärke der Gewerkschaften in diesem Sektor.

Botsuana hat in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte bei der Verbesserung des Zugangs zu Bildung und der Erhöhung der Einschulungsraten gemacht. Der Schulbesuch ist für Kinder zwischen 6 und 16 Jahren kostenlos und verpflichtend; gleichzeitig hat die Regierung viel in den Bau von Schulen und die Ausbildung von Lehrkräften investiert. Während Kinderarbeit, besonders in ländlichen Gebieten, vorhanden ist, liegt sie im regionalen Vergleich auf einem niedrigen Niveau. Die Alphabetisierungsrate beträgt etwa 87 Prozent. Allerdings bestehen nach wie vor erhebliche Ungleichheiten beim Zugang zu Bildung und viele Kinder in ländlichen Gebieten sowie aus einkommensschwachen Familien haben Schwierigkeiten, eine qualitativ hochwertige Bildung zu erhalten. Zudem ist häufig die Qualität der Bildung problematisch, da es vielen Schulen an Ressourcen und ausgebildeten Lehrkräften mangelt. Weitere Probleme, auf welche die Gewerkschaften regelmäßig hinweisen, sind ein veralteter Lehr- und Ausbildungsplan für die Lehrkräfte.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Die Gewerkschaften sind mit ihrer Arbeit durch die Verfassung geschützt und insbesondere im öffentlichen Sektor organisatorisch sehr gut aufgestellt. Problematisch ist hingegen die geringe Repräsentanz der Gewerkschaften im Privatsektor, der bislang jedoch nur einen kleinen Teil der Wirtschaft des Landes ausmacht. Hier gelingt es nur der BFTU, und auch nur in wenigen Unternehmen, Arbeitnehmer_innen zu repräsentieren.

Mit nahezu 30 Prozent des gesamten Arbeitsmarktes erklärt die Größe des öffentlichen Sektors in Botsuana auch die Spaltung der Gewerkschaftslandschaft in zwei Dachverbände. Während die BFTU seit 1977 existiert und aufgrund des Organisationsverbots im öffentlichen Dienst jahrzehntelang auf den privaten Sektor beschränkt war, haben sich Gewerkschafter_innen im öffentlichen Sektor dieses Recht erst 2004 erkämpft, auch durch den Druck der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Seitdem nehmen sie eine starke Position ein, da Gewerkschaftsbeiträge direkt vom Gehalt abgezogen werden und nahezu alle öffentlichen Angestellten den Gewerkschaften beitreten.

Ermutigt durch den Mitgliederzuwachs, die gewinnerzielenden Investitionen des Gewerkschaftsvermögens in Immobilien und Versicherungsunternehmen sowie frühe Verhandlungserfolge wollten die Gewerkschaften die Regierung insbesondere durch einen Generalstreik im Jahr 2011 dazu zwingen, hohe Tariferhöhungen zu akzeptieren. 2012 gründeten einige Gewerkschaftsführer_innen dann die BOFEPUSU, zu-

erst als Verhandlungsgemeinschaft, um die gesetzliche Repräsentationsschwelle von 30 Prozent der Angestellten im öffentlichen Sektor zu erreichen, später jedoch als Dachverband etabliert. Aufgrund der enormen Machtfülle der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes fühlten sich diese nicht mehr im als regierungsnah, veraltet und öffentlich kaum wahrnehmbaren Dachverband BFTU repräsentiert und konkurrierten nun ganz offiziell mit diesem. Als Reaktion auf den Generalstreik entließ die Regierung Tausende streikende Angestellte, was die Gewerkschafter_innen weiter erboste und zur Gründung des UDC-Bündnisses führte. Nach der Wahlniederlage dieses Bündnisses im Jahr 2014 und dem Wechsel der Mitgliedschaft der größten Gewerkschaft des Landes, Botswana Public Employees Union (BOPEU), von der BOFEPUSU zurück zur BFTU haben sich die Kräfteverhältnisse jedoch wieder gewandelt.

GEWERKSCHAFTEN IN BOTSUANA – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Die erste rechtliche Legalisierung von Gewerkschaften fand 1942 im britischen Protektorat Betschuanaland durch die *Trade Union and Trade Dispute Proclamation* statt. Bereits 1948 formierten sich dort unter den afrikanischen Arbeiter_innen erste Gewerkschaften. Kurz nach der Unabhängigkeit wurde die Entdeckung von großen Diamantenvorräten bekannt, woraufhin sich auch die gewerkschaftliche Organisation ausweitete.

Die BFTU wurde 1977 als Zusammenschluss der Botswana Trade Union und dem Education Centre gegründet. Sie versteht sich als politisch unabhängige Interessenvertretung der Arbeiterschaft und umfasst mittlerweile 23 Gewerkschaften aus dem öffentlichen Dienst und dem Privatsektor. In der Vergangenheit, insbesondere ab Mitte der 1970er-Jahre und kurz vor dem Beitritt des Landes zur IAO, war der Einfluss der Regierung auf die Gewerkschaften groß; der Zusammenschluss zur BFTU kam nur durch Druck der Regierung auf die Einzelgewerkschaften zustande. Im Anschluss besaßen Regierungsvertreter_innen ex officio einen Sitz in allen Gewerkschaftssitzungen. Heute ist die Unabhängigkeit der Gewerkschaften grundsätzlich gegeben.

Aufgrund des weiterhin kleinen Privatsektors und des bis 2004 bestehenden Organisationsverbots im öffentlichen Dienst verloren die Gewerkschaften in den folgenden Jahrzehnten jedoch an Bedeutung. Verschärft wurde dies durch interne Streitigkeiten, durch die Kooptierung von Gewerkschaftsführer_innen sowie durch eine zunehmende neoliberale und angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, die Investor_innen um keinen Preis verprellen wollte.

Nach der Freigabe der Organisationsfreiheit für den öffentlichen Dienst bildeten sich rasch Gewerkschaften für diesen Sektor, die sehr schnell an Mitgliedern und Macht gewannen. Dies veränderte das Machtgefüge sowohl zwischen Regierung und Angestellten als auch innerhalb des existierenden

Gewerkschaftsdachverbands BFTU komplett. Nach der Gründung des alternativen Dachverbands BOFEPUSU erreichte der Einfluss der Gewerkschaften auf die Politik ihren Höhepunkt. In dieser Zeit gelang es ihnen, an Mitgliedern, Macht und Finanzen zu wachsen und das Land im Jahr 2011 durch einen Generalstreik lahmzulegen.

Die Beziehungen zwischen den beiden Dachverbänden waren jedoch lange angespannt. Auf der Internationalen Arbeitskonferenz der IAO in Genf im Juni 2017 kam es laut Medienberichten sogar zu handgreiflichen Auseinandersetzungen zwischen den Delegationsmitgliedern von BFTU und BOFEPUSU. Vorausgegangen waren Interessenkonflikte mit Blick auf eine Präsenz beider Verbände bei der Arbeitskonferenz. In Anerkennung der Tatsache, dass von ihrem Streit nur die Arbeitgeberverbände profitieren, unterzeichneten die beiden Dachverbände schließlich eine Vereinbarung, die unter anderem einen alternierenden Vorsitz für die Delegation in Genf beinhaltete. Seitdem haben sich die Beziehungen zwischen den Verbänden wieder normalisiert.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Der Organisationsgrad der Gewerkschaften unterscheidet sich stark zwischen dem öffentlichen Dienst und dem privaten Sektor. Während nahezu alle öffentlich Angestellten Mitglieder einer Gewerkschaft sind, erreicht der Organisationsgrad im privaten Sektor nur etwa fünf Prozent. Abgesehen vom öffentlichen Dienst sind die Gewerkschaften am besten im Minensektor und im Diamantensektor aufgestellt, in denen sie mit unterschiedlichen Strategien (Minen eher konfrontativ, Diamanten kooperativ) durchaus nennenswerte tarifvertragliche Verbesserungen erzielen konnten. Insbesondere höher qualifizierte Arbeiter_innen in den Diamantenschleifabriken erhalten dank erfolgreicher Tarifverhandlungen der Gewerkschaften gute Gehälter und diese Firmen sind Vorreiter bei sozialpolitischen Verbesserungen, beispielsweise der Vaterschaftszeit.

Abgesehen vom Diamantensektor, der durch das Joint Venture Debswana dominiert wird, welches sich zu je 50 Pro-

zent im Besitz der Regierung Botsuanas und des multinationalen Unternehmens De Beers befindet, gibt es kaum multinationale Unternehmen im Land. Der Einzelhandel wird jedoch durch größtenteils südafrikanische Unternehmen dominiert. Die Gewerkschaften haben Schwierigkeiten, diese Sektoren zu organisieren, und müssen zudem mit »Union Busting« kämpfen. So werden Gewerkschaftsmitglieder, die in Supermärkten, Sicherheitsunternehmen oder anderen Einzelhandelsgeschäften tätig sind, laut Medienberichten häufig entlassen, sobald ihre Mitgliedschaft bekannt wird. Zu lange haben sich die Gewerkschaften auf den öffentlichen Dienst und den Minensektor konzentriert, wodurch sich insbesondere die jungen, mit Hochschulabschlüssen ausgestatteten Batswana, die nun unter anderem im Einzelhandel tätig sind, von ihnen entfremdet fühlen.

Die National Amalgamated Local and Central Government Parastatal Workers Union (NALCGPWU) war lange Zeit die größte Einzelgewerkschaft des Landes und bietet, wie viele Gewerkschaften, eine Reihe von Angeboten für ihre Mitglieder, etwa finanzielle Hilfen im Falle von Arbeitslosigkeit und Todesfall oder Weiterbildungsprogramme. Sie ist eine der Gründungsgewerkschaften und heute die wichtigste Gewerkschaft im BOFEPUSU. Sie führt eine aggressive Verhandlungsstrategie mit der Regierung und hat dadurch auch in den Medien an Bedeutung gewonnen.

Die gegenwärtig größte Gewerkschaft des Landes ist die Botswana Public Employees Union (BOPEU). Sie ist aus der Botswana Civil Servants Association hervorgegangen, nachdem das Gewerkschaftsgesetz 2004 geändert worden war und Gewerkschaften auch im öffentlichen Dienst tätig werden durften. 2012 war sie eine der Gründungsgewerkschaften des neuen Dachverbands BOFEPUSU, aus dem sie aufgrund von Führungsstreitigkeiten jedoch 2015 wieder austrat. Nach dem Austritt verstärkte man die Kontakte zu den Gewerkschaften im Privatsektor und zur BFTU, in der BOPEU 2018 Mitglied wurde. Die BOPEU betreibt mit dem Institut for Labour and Employment Studies eine Bildungsstätte, die sie auch für Mitglieder anderer Gewerkschaften geöffnet hat. Durch die Einnahmen aus der eigenen, gemeinnützigen Investitionsgesellschaft und durch relativ hohe Einnahmen

Tabelle 1
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Botsuana

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Botswana Federation of Trade Unions, BFTU (Gewerkschaftsdachverband Botsuanas)	Thsepiso Mbereki (Generalsekretär) Martha Molema (Präsidentin)	60 651 (laut IGB 2022) in 23 Mitglieds- gewerkschaften	IGB, IGB Afrika, OATUU (Organisation für Afrikanische Gewerkschaftseinheit), SATUCC (Verband der Gewerkschaften im südlichen Afrika)
Botswana Federation of Public Sector Unions, BOFEPUSU (Verband der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes Botsuanas)	Robert Ronnie Rabasimane (Generalsekretär) Gotlameng Oitsile (Präsident)	88 690 (eigene Angaben) in 10 Mitglieds- gewerkschaften	SATUCC

Tabelle 2
Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Botsuana

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder (eigene Angaben)	Internationale Mitgliedschaften
Botswana Public Employees Union, BOPEU (Gewerkschaft der Angestellten des öffentlichen Dienstes Botsuanas)	BFTU	Thsepiso Mbereki (Generalsekretär) Masego Mogwera (Präsidentin)	ca. 37 000	Public Services International (PSI)
Botswana Mine Workers Union, BMWU (Gewerkschaft der Minenarbeiter_innen Botsuanas)	BFTU	Maenge Maenge (Generalsekretär) Joseph Tsimako (Präsident)	ca. 6 000	IndustriALL
National Amalgamated Local and Central Government Parastatal Workers Union, NALCGPWU (Nationale Vereinigung der Gewerkschaften von Angestellten des öffentlichen Dienstes und der halbstaatlichen Unternehmen)	BOFEPUSU	Botho Moglhoki (Generalsekretär) Eric Obonye Molale (Präsident)	ca. 4 000	Public Services International (PSI)
Botswana Teachers Union, BTU (Gewerkschaft der Lehrkräfte Botsuanas)	BOFEPUSU	Agang Gabana (Generalsekretär) Gotlamang Oitsile (Präsident)	ca. 26 000	Educational International (EI)

aus Mitgliedsbeiträgen ist man finanziell unabhängig. Aktuell werfen jedoch die bis 2021 vor Gericht ausgetragenen Führungsstreitigkeiten sowie die angebliche Hinterziehung von Mitteln durch die frühere Führung einen Schatten auf die BOPEU, da ein hoher Schuldenberg angehäuft wurde. Die Rückzahlung dieser Schulden wird die Gewerkschaft noch jahrelang beschäftigen und ihre Organisationskapazitäten verringern.

Die aktuell zweitgrößte Gewerkschaft des Landes ist die Botswana Mining Workers Union (BMWU), welche auch die größte Gewerkschaft im privaten Sektor darstellt. Sie steht in der sozialistisch beeinflussten Tradition der Organisation von Minenarbeiter_innen im südlichen Afrika und ist eine der wenigen Gewerkschaften, die sich öffentlichkeitswirksam für die Rechte ihrer Mitglieder einsetzt und dabei eine eher konfrontative Strategie gewählt hat. Sie unterhält mehrere Büros im Landesinneren und schafft es trotz der zunehmenden Verkleinerung des Minensektors relevant zu bleiben. Aktuell bemüht sie sich, den klima- und energiepolitischen Diskurs um eine »Just Transition« mitzugestalten.

Weiterhin relevant sind im öffentlichen Dienst und insbesondere im Bildungsbereich die um Mitglieder konkurrierenden Botswana Teachers Union (BTU) und Botswana Sectors of Educators Trade Union (BOSETU), die durch zahlreiche Mitglieder einen hohen Organisationsgrad aufweisen, aber auch zahlreiche Serviceangebote für diese geschaffen haben. Durch diese Vorteile und harte Verhandlungsforderungen gegenüber der Regierung sind beide Gewerkschaften sehr gut sichtbar und können den Diskurs im Land mit beeinflussen.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Aktuell wird über die Zusammenlegung der bisher getrennten Arbeitsgesetze für den öffentlichen und privaten Sektor verhandelt, was einer sehr umfangreichen Reform gleichkommen würde.

Ausgewählte rechtliche Grundlagen des Arbeitsrechts in Botsuana:

- Im *Employment Act* werden die grundlegenden Konditionen von Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen, privaten sowie im halbstaatlichen Sektor festgelegt. Er regelt die Verpflichtungen der jeweiligen Parteien in einem Arbeitsverhältnis, wie beispielsweise Mindestlöhne, Arbeitszeiten oder Kündigungsschutz. Der Mindestlohn wird in einer paritätisch besetzten Kommission ausgehandelt, die daraufhin dem Arbeitsministerium einen nicht bindenden Vorschlag unterbreitet.
- Der *Trade Unions and Employers’ Organizations Act* beinhaltet bestimmte Regelwerke und Formalien, an die sich Gewerkschaften und Arbeitgeber halten müssen. Zudem legt er fest, dass alle Arbeiter_innen einer Gewerkschaft beitreten können, ohne dafür diskriminiert zu werden. Ausnahmen gelten allerdings für die Polizei, Justizbeamten_innen und Angehörige der Armee. Diese Berufsgruppen dürfen sich nicht gewerkschaftlich organisieren, haben jedoch Interessensvertretungen gegründet.
- Der *Trade Disputes Act* regelt die Streitbeilegungsmechanismen auf allen Ebenen, die Wichtigkeit von kollektiven

tiven, arbeitsrechtlichen Vereinbarungen sowie die Bedingungen, die einen Streik rechtfertigen. In der Praxis kommt es laut Medienberichten durchaus zu Entlassungen oder anderen Drangsalierungen von Streikenden durch private Unternehmen. Während den Gewerkschafter_innen der Weg zum Arbeitsgericht (*Industrial Court*) grundsätzlich freisteht, werden sie durch die hohen Kosten und die lange Bearbeitungsdauer von mehreren Jahren häufig davon abgehalten.

Botsuana hat acht der zehn Kernarbeitsnormen der IAO ratifiziert. Ausstehend sind die Übereinkommen 155 und 187, welche sich beide mit dem Arbeitsschutz beschäftigen und für deren Ratifizierung sich die Gewerkschaften, insbesondere im Minensektor, einsetzen. Zwischen 2000 und 2022 hat die Regierung keine IAO-Konventionen mehr unterzeichnet; damit liegt Botsuana bei der Anzahl der Ratifizierungen im südlichen Afrika am unteren Rand.

Die Bedingungen für eine gewerkschaftliche Organisation sind nicht einfach. Schädliche Maßnahmen der Regierung häuften sich seit dem Amtsantritt Ian Khomas 2009 – etwa durch die Verlängerung der Liste von Sektoren, die als »essential services« klassifiziert wurden, sodass in ihnen nicht gestreikt werden darf, oder durch die Heraufsetzung der Mindestmitgliederzahl in Betrieben, ab denen gewerkschaftliche Arbeit legal geleistet werden darf. Zudem ist die innere Verfasstheit vieler Gewerkschaften oft nicht förderlich für die Organisations- und politische Durchsetzungsfähigkeit: Korruption, Nepotismus und Veruntreuung bei der Verwaltung der Beitragskassen sind durchaus auftretende Praktiken.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE KERNAUFGABEN

Im privaten Sektor finden Tarifverhandlungen aktuell auf Betriebsebene statt, sofern sie durchgeführt werden. Nur in wenigen Sektoren (Minen, Diamanten) ist es gelungen, auch auf Sektorebene zu verhandeln. Lohnverhandlungen stehen dabei im Mittelpunkt; nur selten spielen andere Arbeitsbedingungen eine Rolle. Im privaten Sektor dominiert der staatliche Mindestlohn als durchaus respektierte Mindestgröße, die jedoch häufig durch unbezahlte Überstunden ausgehebelt wird, insbesondere im Einzelhandel und bei Gaststätten. Zudem gelingt es den häufig durch männliche und ältere Personen geführten Gewerkschaften in der Regel nicht, gender- oder altersspezifische Interessen in die Verhandlungen einzubeziehen.

Grundsätzlich sind die Mängel in den Verhandlungen des öffentlichen Dienstes ähnlich zu denen im privaten Sektor, abgesehen davon, dass die Gewerkschaften für Ersteren aufgrund ihrer hohen Mitgliederzahl eine große Verhandlungsmacht aufweisen. Leider ist der früher gemeinsam von allen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes geführte Verhandlungsrat inzwischen nicht mehr existent, sodass die Gewerkschaften getrennt in zwei oder sogar drei Gruppen mit der Regierung verhandeln, was ein Ausspielen der Akteure gegeneinander seitens der Regierung erleichtert.

Von Lohnverhandlungen abgesehen existiert kein offizielles und etabliertes Beratungsforum, in dem die Arbeitgeber und Gewerkschaften mit der Regierung einen gemeinsamen Dialog führen könnten. Stattdessen geschieht dies ad hoc und oft als Pflichthandlung kurz vor dem Inkrafttreten eines neuen Gesetzes – so beispielsweise geschehen beim nationalen Plan für Beschäftigung oder dem nationalen Aktionsplan für soziale Sicherung, die den Gewerkschaften erst nach der Verabschiedung vorgestellt wurden. Anders ist dies bei der Reform des Arbeitsrechts verlaufen, bei der die Gewerkschaftsdachverbände regelmäßig zu Verhandlungen eingeladen wurden.

Ein weiteres, jedoch nicht bindendes Gremium stellt die Mindestlohnkommission dar, in die das Arbeitsministerium Vertreter_innen beider Sozialpartner beruft und in dem die Gewerkschaften 2023 erstmals seit 2018 eine kleine Erhöhung des Mindestlohns sowie eine signifikante Erhöhung für Angestellte des häuslichen Sektors und der Landwirtschaft erreichen konnten. Darüber hinaus fehlen den Organisationen der informell Beschäftigten ausreichende Dialogmöglichkeiten mit der Regierung. Während der Corona-Pandemie gab es hier jedoch erste Annäherungen, da die von der Regierung beschlossenen Programme kaum Anklang fanden und zu bürokratisch waren.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Im Unterschied zu vielen Schwestergewerkschaften im südlichen Afrika haben die Gewerkschaften Botsuanas keinen Unabhängigkeitskampf erlebt. Mitglied einer Gewerkschaft zu sein, wurde häufig mit der Mitgliedschaft in einer Servicestelle gleichgesetzt, nicht mit einer sozialistisch ausgerichteten Organisation, die sich für die Verbesserung der Bedingungen aller Arbeiter_innen engagiert. Dieses Verständnis zur Rolle und Bedeutung von Gewerkschaften, insbesondere hinsichtlich der Solidarität, auch wenn man selbst nicht betroffen ist, stellt sicherlich die größte Herausforderung für die Mobilisierung von Machtressourcen dar.

Die Gewerkschaften Botsuanas haben aktuell weniger politisches Gewicht als noch vor zehn Jahren. Zahlreiche ihrer Führungskräfte wurden in hohe Regierungspositionen berufen oder als Mitglieder des öffentlichen Dienstes befördert, womit ihr Gewerkschaftsengagement automatisch enden musste. Dennoch durchlaufen die Gewerkschaften seit etwa sechs Jahren einen inneren Reformprozess, der sie transparenter, finanziell schlagkräftiger und attraktiver für junge, aber auch weibliche Arbeiter_innen machen soll. In Allianzen mit Teilen der Zivilgesellschaft ist es insbesondere der BFTU gelungen, bei nationalen Prozessen wie der Arbeitsrechtsreform oder dem Verfassungsänderungsprozess öffentlich Stellung zu beziehen. Auch bei den Wahlen 2019 trat die BFTU mit einem Manifest der Arbeiter_innen öffentlich in Erscheinung, in dem sie ihre Forderungen nach guter Arbeit, einer Reform des politischen Systems und vermehrten Plattformen für sozialen Dialog an die politischen Parteien formulierte.

Neben internen Herausforderungen und der Notwendigkeit, auch für die junge Generation von Arbeiter_innen attraktiv

zu bleiben, ist die größte Baustelle der Gewerkschaftsdachverbände, mehr Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse zu gewinnen. Da kaum Gremien des sozialen Dialogs bestehen, ist dies aktuell nur über informelle Gespräche mit Regierungsvertreter_innen oder das Nutzen öffentlicher Debattenformate und Medien zu erreichen.

Für die Zukunft der Gewerkschaften wird entscheidend sein, ob sie sich über ihre eigenen Erfahrungen der mehrheitlich im öffentlichen Dienst beschäftigten Mitglieder hinaus in die Lage junger Batswana versetzen können, die unter Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und schlechten Arbeitsbedingungen leiden. Für diese sind die Gewerkschaften aktuell kaum bekannt und keine ausreichend legitime Vertretung.

Thilo Schöne, Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Botsuana

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.