

NEPAL

Gewerkschaftsmonitor

Oktober 2023

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Nachdem Nepal in den vergangenen Jahren einige wichtige Meilensteine im Demokratisierungsprozess genommen hat – vor allem mit der Verabschiedung einer neuen Verfassung im Jahr 2015 und Wahlen auf nationaler, lokaler und Provinzebene 2017 und 2022 – konnten die politischen Entwicklungen seitdem, diesen Trend nur bedingt bestätigen. Seit 2015 hat das Land mindestens ein halbes Dutzend Regierungen erlebt. Die nepalesischen politischen Parteien haben weiterhin Schwierigkeiten, eine Koalitionsregierung über einen längeren Zeitraum aufrechtzuerhalten, was zu einer anhaltenden, politischen Instabilität im Land geführt hat.

Mit der neuen, weithin als progressiv gelobten Verfassung definiert sich Nepal als säkularer, sozialistischer, föderaler und demokratisch-republikanischer Staat. Das nepalesische Parteiensystem ist weiterhin in Teilen volatil, Parteienspaltungen und -vereinigungen kommen häufig vor. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Parteien von einer personenbezogenen, klientelistischen Kultur durchzogen sind, so dass Parteiideologien eine nachgeordnete Rolle spielen und viel von dem machtpolitischen Kalkül einzelner Führungspersonen abhängt. Gleichzeitig sind vielseitige politische Allianzen denkbar, so dass für politische Konflikte in aller Regel Lösungen gefunden werden.

Am 20. November 2022 fanden die Wahlen für die 275 Sitze im Repräsentantenhaus statt, der politisch wichtigeren Kammer im 2015 eingeführten Zweikammersystem, sowie für die Parlamente auf Provinzebene. Im Repräsentantenhaus werden 165 Direktmandate über das Mehrheitswahlsystem sowie 110 Sitze in einer Verhältniswahl vergeben. Die Sitzverteilung unterliegt zudem einer Reihe von gesetzlich festgeschriebenen Quoten, u. a. ist ein Drittel der Sitze für Frauen reserviert. Auch gibt es Quoten für die Berücksichtigung von Dalits, sogenannten Unberührbaren, die durch das Kastensystem

weiterhin vielschichtigen Diskriminierungen ausgesetzt sind, und anderen benachteiligten Gruppen.

Trotz des Wahlsiegs des Nepali Congress (NC) stellt die Communist Party of Nepal – Maoist Centre (CPN-MC) den neuen Premierminister mit dem ehemaligen Führer des maoistischen Aufstands Pushpa Kamal Dahal. Seine Regierung stützte sich auf eine Koalition der CPN-MC mit der Communist Party Nepal – United Marxist-Leninist (CPN-UML), dem größten Koalitionspartner, der Rastriya Swatantra Party (RSP), der Rastriya Prajatantra Party (RPP) sowie der Janamat Party.

Nach einem Zerwürfnis innerhalb der kommunistischen Regierung (März 2023) entzog die führende Regierungspartei CPN-MC dem Präsidentschaftskandidaten ihres Koalitionspartners CPN-UML die Unterstützung und sprach sich stattdessen für den oppositionellen Ram Chandra Poudel vom NC aus, der die im Anschluss stattfindende Präsidentschaftswahl gewann. Die Regierungskoalition wurde daraufhin aufgelöst und durch eine Koalition von CPN-MC, NC, der PSP-N und der Unified Socialist Party ersetzt. Die Neuauflage der Koalition muss allerdings nicht nur mit einer knapperen Mehrheit umgehen, sondern auch die Wirtschaftskrise und die hohe Inflation im Land bekämpfen. Ob sich die aktuelle Koalition dauerhaft halten wird, ist zu bezweifeln.

Von den 4.611 Kandidat_innen, die sich direkt um einen Sitz im Parlament beworben hatten, waren nur 225 (9,3 Prozent) Frauen, wovon nur 25 von den wichtigsten politischen Parteien aufgestellt wurden. Der Mangel an Kandidatinnen auf den Wahlzetteln führte dazu, dass nur neun von ihnen im Rahmen des Mehrheitswahlsystems direkt gewählt wurden. Da laut Verfassung 33 Prozent der Parlamentssitze von Frauen besetzt werden sollen, haben die Parteien die niedrige Frauenquote dadurch ausgeglichen, indem sie für die 110 nach Verhältniswahlrecht verteilten Mandate eine größere Anzahl an Frauen nominierten, anstatt erfahrene Frauen für direkt gewählte Sitze zu nominieren.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Die politische Instabilität Nepals hat erhebliche geopolitische Auswirkungen, da Nepal ein Pufferstaat zwischen Indien und China ist. Indien ist der größte Handelspartner und die beiden Länder sind kulturell und historisch eng miteinander verbunden. China hingegen hat seinen Einfluss in Nepal durch Infrastrukturinvestitionen und andere Großprojekte im Rahmen der Belt and Road Initiative verstärkt. Nepal unterzeichnete das Abkommen 2017, allerdings gibt es bis heute kaum konkrete Ergebnisse vorzuweisen. Die Entscheidung Nepals, einem Entwicklungsprogramm der Vereinigten Staaten, der Millennium Challenge Corporation (MCC) beizutreten, entwickelte sich zum großen Streitpunkt insbesondere im kommunistischen Teil des Parteienspektrums, da der Initiative unterstellt wird, die Souveränität des Landes untergraben zu wollen. Das Abkommen konnte erst im Jahr 2021 nach einer mehrjährigen, stark polarisierten Debatte abgeschlossen werden.

Wirtschaftlich ist Nepal abhängig von Entwicklungshilfen und Rücküberweisungen von Arbeitsmigrant_innen. Fehlende Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten führen dazu, dass viele junge Menschen außerhalb des Landes Arbeit suchen. Deren Rücküberweisungen machen etwa 25-30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus. Die mehrheitlich ungelerten Arbeitsmigrant_innen, deren Zahl auf vier bis sechs Millionen geschätzt wird, sind v. a. in Indien, den Ländern der arabischen Halbinsel sowie Malaysia und Südkorea in der Landwirtschaft, dem Bausektor und in Dienstleistungssektoren tätig.

Mit einem BIP pro Kopf von etwa 1.400 US-Dollar (laut Finanzministerium Nepal 2023) gehört Nepal zu den ärmsten Ländern Asiens. Der zehnjährige maoistische Aufstand gegen die Zentralregierung (1996-2006), das verheerende Erdbeben 2015 sowie zuletzt die COVID-Pandemie und die Auswirkungen des Ukraine-Krieges haben die ökonomische Entwicklung des Landes erheblich beeinträchtigt. Hinweise sind Liquiditätsengpässe in Verbindung mit einem alarmierenden Handels- und Zahlungsbilanzdefizit, eine hohe Inflation, steigende Rohstoff- und Kraftstoffpreise sowie eine mögliche Unterbrechung der Lieferketten.

Die Wirtschaftsstruktur Nepals ist von Subsistenzlandwirtschaft geprägt, in der knapp zwei Drittel der Bevölkerung arbeiten (62,2 Prozent in 2023). Gleichzeitig fällt der Anteil des primären Sektors am BIP kontinuierlich und liegt derzeit bei etwa 27 Prozent. Eine signifikante Expansion des Tourismus als Wirtschaftsfaktor ist durch die COVID-Pandemie in weite Ferne gerückt und vielerorts von erheblichen Investitionen in die Infrastruktur abhängig. Der stagnierende Industriesektor wird von Kleinstbetrieben dominiert. Weniger als ein Fünftel der Betriebe beschäftigen mehr als 20 Angestellte. Es gibt eine weit verbreitete geschlechtsspezifische Lohndiskriminierung, insbesondere im informellen Sektor. Weitere strukturelle Merkmale der nepalesischen Wirtschaft sind hohe Importsteuern, technisch veraltete Produktionsprozesse, die nicht internationalen Qualitätsstandards entsprechen, und eine Exportpalette, die weitgehend aus gering oder nicht verarbeiteten landwirtschaftlichen Produkten besteht. Entsprechend

weist die Außenhandelsbilanz einen gravierenden und wachsenden Importüberschuss auf.

Auch der Klimawandel wird für Nepal zunehmend zum Problem, da ein großer Teil der Landwirtschaft vom Monsun abhängig ist. Nepal befindet sich ebenfalls im Konflikt zwischen wirtschaftlicher Entwicklung (inkl. dem Ausbau der Energie- und Verkehrsinfrastruktur) und der Bewahrung der Natur, die nicht nur eine Einkommensquelle im Kontext Tourismus, sondern auch die Grundlage für die Subsistenzlandwirtschaft darstellt.

Außer dem Ausbau der Energieproduktion durch Wasserkraft und der Förderung des Tourismus ist derzeit kaum eine aktive Entwicklungspolitik der Regierung zu erkennen. Große Infrastruktur- und Wasserkraftprojekte werden aber häufig durch geopolitische und geoökonomische Dynamiken blockiert. Dennoch gibt es Bereiche mit wirtschaftlichem Potenzial, wie z. B. den Ausbau der Cash-Crop-Produktion (Tee, Kaffee etc.), in denen Nepal seine wirtschaftliche Basis ausbauen könnte, um bei grundlegenden Gütern und Dienstleistungen unabhängiger von Importen zu werden. Dazu müsste Nepal jedoch seinen derzeitigen Kapitalbildungsprozess ändern, der weitgehend konsum- und nicht produktionsorientiert ist.

Die staatliche Finanzpolitik hat bislang wenig dazu beigetragen, den strukturellen Umbau der Wirtschaft voranzutreiben und ein beschäftigungsschaffendes, nachhaltiges Wachstum zu generieren. Ein unabgestimmtes Gießkannenprinzip bei der Verteilung von Budgets für Projekte sowie ein extrem ungleichmäßiger Mittelabfluss, bei dem 70 Prozent des Budgets in den letzten drei Monaten des Jahres ausgegeben werden, sind nur zwei Dauerprobleme im Management öffentlicher Finanzen. Hinzu kommen weitverbreitete Korruption und klientelistische Strukturen, die zur Ineffizienz staatlichen Handelns beitragen.

Die Präambel der nepalesischen Verfassung hebt den »sozialdemokratischen Staat« hervor, die »sozialen Komponenten« fehlen aber weitestgehend oder werden nur selten durch politische Maßnahmen und Programme umgesetzt. Was man dagegen beobachten kann, ist eine enorme Ungleichheit nicht nur in Bezug auf das wirtschaftliche Wohlergehen, sondern auch in Bezug auf die Inanspruchnahme sozialer Dienste und Leistungen durch den Staat. Während beispielsweise die politischen Führungskräfte die kostenlose medizinische Versorgung durch den Staat in Anspruch nehmen, ist das gemeine Volk auf die privaten Krankenhäuser angewiesen, die sich größtenteils im Besitz der politischen Klasse und ihrer engen Verbündeten befinden. Dies gilt auch für andere Dienstleistungen im Bereich Bildung und Beschäftigung. Unter diesen Umständen wird es langfristig nicht nur schwierig sein, den Demokratisierungsprozess erfolgreich voranzutreiben, sondern auch den sozialen Frieden zu wahren.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Die stark politisierte nepalesische Gewerkschaftsbewegung, ehemals zentraler Treiber des demokratischen Wandels, hat zuletzt an Dynamik eingebüßt. In den letzten Jahren

absorbierten die Anpassung an die neugeschaffenen dezentralen Staatsstrukturen und die angestrebte Vereinigung der beiden großen kommunistischen Gewerkschaftsverbände (GEFONT und ANTUF) viele Kapazitäten. Die Vereinigungspläne wurden mit dem Auseinanderbrechen der National Communist Party (NCP) jedoch auf absehbare Zeit auf Eis gelegt. Im regionalen Vergleich ist die nepalesische Gewerkschaftsbewegung allerdings nach wie vor recht gut aufgestellt und schafft es immer wieder Gesetzgebungsprozesse entscheidend zu beeinflussen.

Durch politischen Druck und die Mitarbeit von Arbeitnehmervertreter_innen in der verfassungsgebenden Versammlung ist es den nepalesischen Gewerkschaften gelungen, umfangreiche soziale und wirtschaftliche Rechte in der Verfassung von 2015 zu verankern. Artikel 18 garantiert das Recht auf Arbeit und soziale Sicherheit. Außerdem ist der Staat verpflichtet, eine Politik zu verfolgen, die das Recht der Bürger_innen auf Bildung, Gesundheit, Unterkunft und Ernährungssicherheit einlöst. 2017 wurden die verfassungsmäßigen Vorgaben durch die Verabschiedung eines neuen Arbeitsgesetzes und eines Gesetzes zur sozialen Sicherung spezifiziert, welche durch umfangreiche Konsultationen mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter_innen erarbeitet wurden. Das neue Gesetz enthält Bestimmungen für Tarifverhandlungen, die Beilegung von Beschwerden, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie Schutzmaßnahmen gegen Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung. Im Aushandlungsprozess mussten die Gewerkschaften den Arbeitgebern Zugeständnisse bezüglich eines flexibleren Einsatzes von Arbeitskräften machen. Im Gegenzug konnten sie den Einstieg in ein von Staat, Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen finanziertes Soziales Sicherungssystem erreichen.

Im Kampf der Arbeiter_innen in den Teeplantagen im Osten Nepals haben Gewerkschaften erfolgreich bessere Löhne und Arbeitsbedingungen verhandelt. Darüber hinaus üben die Gewerkschaften Druck auf die Regierung aus, die ILO Konvention 190 über Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz zu ratifizieren. Eine weitere zentrale Herausforderung für die nepalesischen Gewerkschaften besteht darin, die durch die Corona-Krise beschleunigte Digitalisierungsprozesse in Wirtschaft und Gesellschaft mitzugestalten.

GEWERKSCHAFTEN IN NEPAL – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Die nepalesische Gewerkschaftsbewegung hat eine lange und komplexe Geschichte, die von einer Vielzahl sozialer, wirtschaftlicher und politischer Faktoren geprägt ist. So hat u. a. die feudale Vergangenheit des Landes in Verbindung mit dem Übergang zu einer demokratischen Republik, die Entwicklung der nepalesischen Gewerkschaften beeinflusst. Die frühen Gewerkschaften in Nepal waren häufig nach ethnischen oder beruflichen Gesichtspunkten organisiert, und ihre Aktivitäten konzentrierten sich weitgehend auf Tarifverhandlungen und die Verbesserung der Löhne und Arbeitsbedingungen ihrer

Mitglieder. Im Laufe der Zeit haben sich die Gewerkschaften in Nepal weiterentwickelt und ihre Ziele auf umfassendere Fragen der sozialen Gerechtigkeit und der Arbeitnehmerrechte ausgeweitet.

Die Geschichte der Arbeiterbewegung in Nepal begann in den späten 1940er Jahren, als Arbeiter_innen einer Jute-Mühle in Biratnagar zusammen mit politischen Parteien für demokratische Rechte auf die Straße gingen. Diese Proteste waren Teil politischer Unruhen im ganzen Land, die schließlich 1951 zum Zusammenbruch der Monarchie führten. Die demokratische Phase war allerdings nur eine kurze Episode und endete mit einem Staatsstreich des Königs 1959, der auch das Verbot von Parteien und Gewerkschaften zur Folge hatte. In den folgenden 30 Jahren des sogenannten Panchayat-Systems (Panchayati Raj) konnte die Arbeiterbewegung bis zur Wiederherstellung der Demokratie 1990 nur im Untergrund agieren. Die nepalesischen Gewerkschaften, insbesondere die aus dem gut organisierten Dienstleistungsbereich und den Medien, waren wesentliche Treiber des politischen Wandels und konnten viele ihrer Forderungen in einem 1992 verabschiedeten Arbeitsgesetz festschreiben.

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre konnten sich vor allem der, der Kongresspartei (NC) nahestehende Nepal Trade Union Congress (NTUC) und die, der CPN-UML nahestehende General Federations of Nepalese Trade Unions (GEFONT), als Dachverbände etablieren. Der in den Betrieben sowie gegenüber den anderen Dachverbänden lange Zeit militant auftretende maoistische Gewerkschaftsdachverband All Nepal Trade Union Federation (ANTUF) gewann mit dem Ende des Bürgerkriegs 2006 an Bedeutung. Erst nach kontinuierlichen Gesprächen und Verhandlungen einigten sich 2007 alle drei großen Dachverbände sowie neun kleinere unabhängige Verbände auf die Gründung eines Joint Trade Union Coordination Committee (JTUCC), das als loses Forum zur Abstimmung gewerkschaftlicher Positionen fungiert, insbesondere zu nationalen Fragen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Im Rahmen dieses Mechanismus arbeiten die Dachverbände unter anderem zu Themen wie Migration, sozialer Sicherheit und der Organisation des informellen Sektors zusammen. Der Vorsitz rotiert im Jahresrhythmus.

Als Mitglieder des ITUC gründeten NTUC und GEFONT im Jahr 2003 außerdem ein nationales Koordinationsgremium, das International Trade Union Confederation – Nepal Affiliate Council (ITUC-NAC), dem mittlerweile auch ANTUF angehört. Dieser hat sich auf der Grundlage eines von der Regierung genehmigten Fahrplans, insbesondere der Implementierung von Projekten in den vom Erdbeben 2015 besonders betroffenen Gebieten, gewidmet.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Die Gewerkschaften haben eine entscheidende Rolle bei den Verhandlungen für bessere Löhne, Arbeitsbedingungen und Leistungen für Arbeitnehmer_innen in einer Reihe von Sektoren in Nepal gespielt, u. a. in der Landwirtschaft, in der verarbeitenden Industrie bis hin zum Transport- und

Dienstleistungssektor. Darüber hinaus haben sie sich aktiv an Kampagnen gegen Kinderarbeit, geschlechtsspezifische Gewalt und Diskriminierung beteiligt und Initiativen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und des Umweltschutzes unterstützt.

Etwa elf Prozent der gesamten Erwerbsbevölkerung und etwa die Hälfte der Beschäftigten im formellen Sektor sind Mitglied einer Gewerkschaft, womit Nepal im asiatischen Vergleich recht gut dasteht.

Insgesamt sind zwölf Gewerkschaften beim Arbeitsministerium registriert, und es gibt verfassungsrechtliche Bestimmungen, die einen Frauenanteil von 33 Prozent auf der Führungsebene vorsehen. Die drei größten Gewerkschaften des Landes, NTUC, GEFONT und ANTUF, haben sich an diese Bestimmungen gehalten.

Die nepalesische Gewerkschaftslandschaft ist insgesamt stark politisiert und in erster Linie entlang der Parteizugehörigkeiten organisiert. Dies ermöglicht den Verbänden zwar einerseits einen guten politischen Zugang, gleichzeitig sind sie dadurch aber nur bedingt dazu in der Lage oder willens, eigenständige Agenden zu entwickeln. Zudem hat die nepalesische Gewerkschaftsbewegung in den letzten Jahren an Dynamik eingebüßt, was zum Teil auch auf den Wechsel von zentralen Führungskräften zurückzuführen ist. Nach der Spaltung der NCP 2021, sind die Aussichten auf eine angedachte Vereinigung der beiden großen kommunistischen

Gewerkschaftsverbände GEFONT and ANTUF gering. Hieran wird auch deutlich, welche Auswirkungen fehlende politische Stabilität und die häufigen Parteispaltungen auf die Entwicklung der nepalesischen Gewerkschaftsbewegung haben.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Das 1992 verabschiedete Gewerkschaftsgesetz regelt neben der Registrierung und den Finanzen auch die Struktur der Gewerkschaften. Zudem werden in dem Gesetz Voraussetzungen für die Teilnahme der Arbeitnehmer_innenvertretungen an Tarifverhandlungen definiert. Eine Überarbeitung des Gesetzes wird aktuell durch die Gewerkschaften angestrebt, ebenso wie die Einführung neuer Arbeitsgesetze.

Nepal hat sieben der zehn ILO-Kernarbeitsnormen – Gleicher Lohn (100), Abschaffung von Zwangsarbeit (29 und 105), Anti-Diskriminierung am Arbeitsplatz (111), Mindestalter (138), Kinderarbeit (182) sowie Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (98) – unterzeichnet. Die Ratifizierung der ILO Kernarbeitsnorm zur Vereinigungsfreiheit und dem Schutz des Vereinigungsrechts (87) wird seit langem von den Gewerkschaften eingefordert, steht aber noch aus. Die Verfassung von 2015 garantiert allerdings das Recht, Tarifverhandlungen zu führen und Arbeitnehmervertretungen zu gründen. Die neuen Kernarbeitsnormen Übereinkommen über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (155) und das Übereinkommen über einen Förderrahmen

Tabelle 1:
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Nepal

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Nepali Trade Union Congress, NTUC (Nepalesischer Gewerkschaftskongress)	Präsident: Yogendra Kunwar Generalsekretär: Ajay Kumar Rai	465.464 (2023)	International Trade Union Confederation (ITUC)
General Federation of Nepalese Trade Unions, GEFONT (Allgemeiner Verband der nepalesischen Gewerkschaften)	Präsident: Binod Shrestha Generalsekretär: Laxman Sharma	453.712 (2022)	ITUC
All Nepal Federation of Trade Unions, ANTUF (Gesamtnepalesischer Gewerkschaftsverband)	Präsident: Jagat Simkhanda Generalsekretär: Shaligram Kafle	415.000 (2023)	ITUC

Tabelle 2:
Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Nepal

Branchenverband / Gewerkschaft	Mitgliedschaft in Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Nepal Factory Labour Union (Gewerkschaft der Fabrikarbeiter Nepals)	NTUC	Mr. Zogendra Kun	26.000	IndustriAll
Whole Industry Trade Union Nepal, WHIN (Industriegewerkschaft Nepal)	GEFONT	Mr. Anand Thami	TBC	IndustriAll
All Nepal Industrial Workers Union (Gesamt-Industriegewerkschaft Nepal)	ANTUF	Mr. Beni Prasad Timilsina	45.000	IndustriAll
Nepal Factory Labour Union (Nepalesische Gewerkschaft der Fabrikarbeiter)	NTUC	Mr. Amrit Lal Joshi	26.000	IndustriAll

für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (187) sind ebenfalls noch nicht ratifiziert. Das *Decent Work Country Programme (DWCP) for Nepal* der ILO konzentrierte sich im Zyklus 2018 – 2022 auf zwei Schwerpunkte: (1) die Förderung von nachhaltigem, inklusivem und geschlechtersensiblen Wirtschaftswachstum sowie (2) die Stärkung institutioneller Kapazitäten, des sozialen Dialogs sowie die Anwendung fundamentaler Konventionen und anderer internationaler Arbeitsstandards.

Auch wenn die Existenz von Gewerkschaften durch die ebenfalls in der Verfassung festgeschriebene Vereinigungsfreiheit nicht grundsätzlich zur Diskussion steht, sehen diese sich durch die Dezentralisierung mit großen organisatorischen und politischen Herausforderungen konfrontiert.

Zur Durchsetzung ihrer Ziele haben die Gewerkschaften in der Vergangenheit nicht nur eng mit den ihnen nahestehenden politischen Parteien, sondern auch mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Frauen- und Menschenrechtsorganisationen kooperiert. Die engen, auch personellen Verflechtungen mit der Politik kommen ihnen häufig bei der Durchsetzung der Interessen von Arbeitnehmer_innen in Gesetzesvorhaben zugute, allerdings stellt die zunehmende Entfremdung der Gewerkschaftsspitze von ihren Mitgliedern eine deutliche Kehrseite der Politisierung dar. Hinzu kommt, dass klientelistische Strukturen und Seilschaften, wie sie in den nepalesischen Parteien vorherrschend sind, auch innergewerkschaftlich an Bedeutung gewinnen.

Die Allianzbildung mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen war zu Themen wie Migration, soziale Sicherheit, Kinderarbeit, Klimawandel, Gesundheit und Bildung im Sinne der Durchsetzung gemeinsamer Ziele partiell erfolgreich. Allerdings besteht bei diesen Themen auch eine grundsätzliche Konkurrenz zwischen den Allianzpartnern um finanzielle Mittel der nationalen und internationalen Geber. Zudem wird das Profil der Gewerkschaften als genuine Vertretung der Interessen von Arbeitnehmer_innen dadurch verwischt, dass sich auch verstärkt zivilgesellschaftliche Organisationen in den thematischen Feldern der Gewerkschaften etablieren und als *Single-Issue*-Institutionen nach außen mitunter profilierter präsentieren können.

Im Rahmen der COVID-Pandemie haben sich bereits existente Digitalisierungstrends verstärkt, insbesondere in Dienstleistungsbranchen wie der Transportbranche, aber auch im Bankenbereich und teilweise im Einzelhandel. Einerseits sind hierdurch Arbeitsplatzverluste durch Effizienzgewinne zu befürchten, insbesondere in den wenigen starken Bereichen des formellen Arbeitsmarktes, was sich als herber Schlag für die nepalesische Gewerkschaftsbewegung erweisen könnte. Andererseits reagieren die Gewerkschaften bislang größtenteils mit Abwehrkämpfen auf diese Entwicklungen, z. B. indem Verbote von Fahrdienstunternehmen wie dem aus Bangladesch stammenden Anbieter Patao angestrebt werden. Zwar zeigen sich diese Bestrebungen mitunter erfolgreich, diese werden allerdings kaum die fortschreitende Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft aufhalten können. Hier wird

es zukünftig für die Gewerkschaften darum gehen, proaktive Strategien zu entwickeln.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE KERNAUFGABEN

Seit ihrer Gründung in den 1950er Jahren haben die nepalesischen Gewerkschaften zusammen mit den politischen Parteien den Demokratisierungsprozess in Nepal vorangetrieben. Sie spielten eine entscheidende Rolle dabei, die Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmer_innen, die Arbeitsgesetzgebung und Rahmenbedingungen zu entwickeln bzw. verbessern. Konkret haben sie sich bei ihren Tarifverhandlungen u. a. um die Festlegung und Überprüfung von existenzsichernden Mindestlöhnen, die Schaffung von Bedingungen für menschenwürdige Arbeit, Sicherheit/Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz sowie die Verbesserung der Qualität von öffentlichen Dienstleistungen eingesetzt. Eine weitere wichtige Rolle der nepalesischen Gewerkschaften bestand darin, Ansätze eines sozial orientierten Staates in der neuen nepalesischen Verfassung zu verankern, wodurch eine soziale Sicherheit für alle Arbeiter_innen (formell wie informell Beschäftigte) eingeführt wurde, wenngleich die Implementierung gerade im informellen Bereich weiterhin problematisch bleibt.

In Nepal sind die Gewerkschaften nach wie vor weitgehend männerdominierte Organisationen. Trotz der vorgesehenen Frauenquote, bleibt es für viele Frauen herausfordernd, in Führungspositionen aufzusteigen. Darüber hinaus führt die Situation oft dazu, dass Frauen sogar zögern überhaupt einer Gewerkschaft beizutreten. In den letzten Jahren gab es verstärkt Bemühungen seitens der Gewerkschaften, die Gleichstellung der Geschlechter in ihrer eigenen Organisationsstruktur und an den Arbeitsplätzen zu verbessern.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Durch politischen Druck und die Mitarbeit von Arbeitnehmervertreter_innen in der verfassungsgebenden Versammlung ist es den nepalesischen Gewerkschaften gelungen, umfangreiche soziale und wirtschaftliche Rechte in der Verfassung von 2015 zu verankern. Artikel 18 garantiert das Recht auf Arbeit und soziale Sicherheit. Außerdem ist der Staat verpflichtet eine Politik zu verfolgen, die das Recht der Bürger_innen auf Bildung, Gesundheit, Unterkunft und Ernährungssicherheit einlöst. 2017 wurden die verfassungsmäßigen Vorgaben durch die Verabschiedung eines neuen Arbeitsgesetzes und eines Gesetzes zur sozialen Sicherung spezifiziert, die durch umfangreiche Konsultationen mit Arbeitgeber_innen- und Arbeitnehmervertreter_innen erarbeitet wurden. Im Aushandlungsprozess mussten die Gewerkschaften den Arbeitgeber_innen Zugeständnisse bezüglich eines flexibleren Einsatzes von Arbeitskräften machen. Im Gegenzug konnten sie den Einstieg in ein von Staat, Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen finanziertes Soziales Sicherungssystem erreichen, das grundsätzlich auch informell Beschäftigte einschließt und einen Anteil von 20 Prozent des Grundgehalts als Pflichtbeitrag der Arbeitgeber_innen festschreibt.

Mit einer großangelegten Kampagne gab der damalige Premierminister Oli Ende 2018 den Startschuss für das neue beitragsfinanzierte System. Im ersten Schritt war die Einführung im formellen Sektor durch eine Registrierung der Arbeitgeber_innen vorgesehen. Allerdings ist die Implementierung des Sozialen Sicherungssystems bislang nur schleppend angelaufen und wird offenbar maßgeblich dadurch behindert, dass es an Vertrauen in die staatlichen Institutionen auf Seiten der Arbeitnehmer_innen mangelt. Zudem sind viele Details der Ausgestaltung noch ungerregelt. Insgesamt wird nicht nur die Identifikation der Anspruchsberechtigten eine Herausforderung. Mit Blick auf die geringe Leistungsfähigkeit der nepalesischen Verwaltung gilt dies auch für das Management der Finanzströme.

Um ihrer Rolle als wesentlicher Treiber des demokratischen Wandels in einer sich ständig verändernden Arbeitswelt weiterhin gerecht zu werden, müssten die Gewerkschaften sich stärker von den politischen Parteien abgrenzen, um ihre Autonomie und auch ihre Glaubwürdigkeit zu wahren. Jedoch sind die politischen und gewerkschaftlichen Bewegungen in letzten Jahren verstärkt zusammengewachsen und haben sich gegenseitig unterstützt. Tatsächlich hat jede politische Partei im Land ihre eigene nationale Gewerkschaftszentrale. Auch der gemeinsame Gewerkschaftskoordinierungsausschuss (Joint Trade Union Coordination Committee, JTUCC), der nach dem politischen Wandel 2005/06 unter Beteiligung aller großen Gewerkschaften des Landes gebildet wurde, konnte die notwendige Zusammenarbeit der Gewerkschaften auf nationaler Ebene nicht herbeiführen.

Das größte Problem für die nepalesischen Gewerkschaften besteht allerdings darin, dass der interne Arbeitsmarkt schrumpft und sich die politische Ökonomie verändert, Gewerkschaften aber nicht wirklich in der Lage sind, auf diese Entwicklungen einzugehen oder Instrumente zu entwickeln, um mit diesen neuen Veränderungen und Herausforderungen umzugehen.

Weiterhin können externe Faktoren tiefgreifende Auswirkungen auf die nepalesische Ökonomie und die Stärke und Existenz der organisierten nepalesischen Arbeiterbewegung haben. Dazu gehören Restriktionen in der Beschäftigung ausländischer Arbeitsmigrant_innen in zentralen Zielländern, ebenso wie ausländische Direktinvestitionen in Nepal, wie sie insbesondere von China im Rahmen der Belt and Road Initiative geplant sind.

All dies führt dazu, dass das politische Gewicht der Gewerkschaften entweder geschwächt oder von den Nichtregierungsorganisationen (NROs) bzw. anderen Think Tanks übernommen wird. Die internationale Solidarität der Trade Union Solidarity Support Organisations (TUSSO), vor allem aus Westeuropa und den skandinavischen Ländern, ist sicherlich hilfreich für sie, aber allein nicht ausreichend. Ihre Mitgliederbasis wird immer schwächer und die Bemühungen zur Förderung von jüngeren Beschäftigten und Frauen haben noch keine positive Wirkung gezeigt. Es bedarf einer internen Transformation als notwendige Investition in die Zukunft der Gewerkschaftsbewegung.

Natalia Figge, Landesvertreterin, FES Nepal

Chandra D. Bhattam, Senior Programm Manager, FES Nepal

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.