

# **Gewerkschaftspluralismus in Vietnam – heute?**

von Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Universität Bremen

## **Die Einheitsgewerkschaft – eine Interessenvertretung?**

Die vietnamesische Rechtsordnung folgt dem System der Einheitsgewerkschaft. Auf unterster Ebene existiert eine Unternehmensgewerkschaft, in der englischen Übersetzung etwas euphemistisch „Graswurzelgewerkschaft“ genannt. Auf Stadt- oder Kreisebene, zum Teil auch auf der Ebene einer sog. Freien Produktionszone existieren Zusammenschlüsse mit den entsprechenden Organisationen aus anderen Unternehmen. Darüber stehen die Organisationen auf Provinz- und auf nationaler Ebene.

Die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft ist freiwillig. Von 2008 bis 2016 ist die Zahl der Mitglieder von 6,7 Mio. auf 9,6 Mio. gestiegen (Schweisshelm/Chi S. 61). Da im formellen Sektor ca. 18 Mio. Arbeitnehmer beschäftigt sind, läuft dies auf einen Organisationsgrad von ca. 50 % hinaus. Dies relativiert sich allerdings in zweifacher Hinsicht. Zum einen arbeiten rund 35 Mio. Erwerbstätige im informellen Sektor, der – soweit ersichtlich - gewerkschaftlich so gut wie gar nicht erschlossen ist. Zum andern ist auch im formellen Sektor die Mitgliedschaft recht ungleich verteilt: Während in Staatsunternehmen und im öffentlichen Dienst, die zusammen ein knappes Drittel aller Arbeitnehmer beschäftigen, ca. 76 % der Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert sind, ist dies in der Privatwirtschaft nur bei 33 % der Fall (Schweisshelm/Chi, S. 62). Mehr als ein Drittel der Betriebe hat dort keine Gewerkschaftsgruppe (VGCL, S.18).

Entgegen der Mitgliederentwicklung ist die Tarifabdeckung von 23,7% im Jahre 2011 auf 12,46 % im Jahre 2016 gesunken. Dies hängt mit einer veränderten Zählweise zusammen: Während vor der Novelle des Arbeitsgesetzbuchs im Jahre 2012 alle Tarifverträge berücksichtigt wurden, also auch solche, die lediglich das sowieso nach dem Gesetz Geltende wiedergaben, gehen seither nur noch solche Tarife in die Statistik ein, die über das gesetzliche Niveau hinausgehen. Dort sind beispielsweise ein 13. Monatsgehalt, ein Bonus zum Tet-Fest, eine zusätzliche Unfallversicherung, Fahrtkostenbeihilfen und ähnliche Leistungen geregelt

(Schweisshelm/Chi S. 77). Dabei handelt es sich durchweg um Firmentarife; nur in der Textilindustrie existieren auch einzelne Flächentarife, die gleichfalls über das gesetzliche Minimum hinausgehen.

Die Bedeutung der Organisation liegt für den einzelnen Beschäftigten nicht primär in der Verbesserung der Löhne und Arbeitsbedingungen. Die Gewerkschaft organisiert Sportwettkämpfe, vergibt Ferienplätze, macht Krankenbesuche und hilft in Notsituationen; aus persönlichen Anlässen wie der Geburt eines Kindes gibt es Geschenke. Wer ein Problem mit seinem Vorgesetzten hat, kann sich ggf. an die Gewerkschaft wenden, die dann durch Gespräche zu einer Entspannung des Verhältnisses oder zu einer Versetzung beitragen kann.

Die Gewerkschaftsmitglieder bestimmen ein Gewerkschaftskomitee, dessen Mitgliederzahl von der Größe des Betriebs abhängt. Vorsitzender ist in der Regel ein Mitglied des Managements, nicht selten der Personalleiter oder sein Stellvertreter. Dass ein solcher „Arbeitsdirektor“ seine Geschäftsführerkollegen nicht vor den Kopf stoßen will, entspricht der Lebenserfahrung. Damit verbietet sich für ihn auch allzu deutliche Kritik.

Die Situation ist eine andere für die hauptamtlichen Mitarbeiter der Gewerkschaften auf höherer Ebene. Der VGCL verfügt über zwei Presseorgane, die mit Kritik nicht sparen. Werden schwangere Frauen bis kurz vor dem Geburtstermin im Rahmen einer 70-Stunden-Woche beschäftigt, so wird darüber unter Benennung der Verantwortlichen berichtet (Tran, S. 198). Spitzenfunktionäre setzen sich mit deutlichen Worten dafür ein, dass der gesetzliche Mindestlohn auf ein Niveau erhöht wird, dass man von ihm ein angemessenes Leben führen kann. Dennoch ist dieser in den vergangenen zwanzig Jahren weniger gestiegen als die Produktivität (Schweisshelm/Chi, S. 81). Den Worten der gewerkschaftlichen Sprecher können keine Taten folgen, da es an wirksamen Druckmitteln fehlt. Hierzulande würde man von einer Lobby-Organisation sprechen. Streiks würden von den politischen Instanzen als Illoyalität gewertet, was nicht nur persönliche Risiken zur Folge hätte, sondern aus Sicht der Akteure die Durchsetzungschancen in der Zukunft weiter vermindern würde. Auch im Bereich der Gesetzgebung hat die Gewerkschaft zwar eine gewichtige Stimme, doch schließt dies nicht aus, dass sie sich selbst in wesentlichen Fragen nicht durchsetzen kann.

## Die alternative Welt der Streiks

1986 begann Doi Moi, der Weg in marktwirtschaftliche Strukturen. Seit Beginn der 1990-er Jahre ist es zu spontanen Arbeitsniederlegungen gekommen (Chi, S.1), seit 1995 wird eine Statistik geführt. Streiks finden durchweg in einzelnen Unternehmen statt, wobei die Teilnehmerzahl zwischen 200 bis 300 und mehreren Tausend Arbeitnehmern schwanken kann (VGCL, S. 3). Im Zeitraum zwischen 1995 und 2005 fanden pro Jahr ca. 100 Streiks statt. Aufgrund steigender Inflationsraten und dem Zurückbleiben des Mindestlohns nahm die Zahl der Arbeitsniederlegungen in der Folgezeit deutlich zu. Ein Höhepunkt wurde 2011 mit 993 Streiks erreicht (Schweisshelm/Chi, S. 70). In der jüngsten Vergangenheit, d. h. in den Jahren 2013 bis 2016 waren insgesamt 1284 Arbeitsunterbrechungen, d. h. rund 400 Streiks pro Jahr zu verzeichnen (VGCL, S. 3). Ihre Gesamtzahl wird für den Zeitraum zwischen 1995 und Juni 2016 in einer Untersuchung des VGCL mit 6.282 beziffert.

Alle diese Streiks waren nach vietnamesischem Recht illegal (VGCL, S. 20). Das Arbeitsgesetzbuch kennt zwar ein Streikrecht, versieht es jedoch mit engen Schranken: Allein der „Graswurzelgewerkschaft“ steht es zu und diese kann von ihm nur Gebrauch machen, wenn sie zuvor ein Schlichtungs- und ein Schiedsverfahren durchlaufen hat und anschließend mehr als 75 % der Arbeitnehmer für den Streik stimmen; seit 2012 reichen dafür mehr als 50 %. Angesichts ihrer Nähe zum Management ist die Unternehmensgewerkschaft denkbar ungeeignet, einen Streik zu organisieren: Auch wenn die zahlreichen Verfahrenshürden nicht existieren würden, bliebe ihr Streikrecht graue Theorie. Die Arbeitnehmer sind so auf sich selbst gestellt und haben die Streiks auf eigene Faust organisiert. Damit handelten sie außerhalb der Strukturen des Arbeitsgesetzbuchs.

Die Streiks fanden zu 70 % in FDI-Unternehmen, zu knapp 30 % im vietnamesischen Privatsektor statt. Staatsunternehmen waren nur zu weniger als 1 % betroffen (Chi, S. 6). In der Regel wird zuerst in einem Betrieb gestreikt, wo die Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen besonders hoch ist. Häufig geht dabei der Versuch voraus, durch Petitionen Abhilfe zu schaffen; die Beschwerdepunkte werden in diesen Fällen durchaus namhaft gemacht. Dies bleibt jedoch typischerweise ohne Erfolg. Auf Arbeitgeberseite sind besonders häufig Investoren aus Korea, Taiwan und Japan betroffen. Sie folgen Vorgaben aus den Zentralen oder befürchten, durch Verhandlungen ein Stück Gesicht zu verlieren. Die Vorbereitung und Organisation der Arbeitsniederlegungen ist für die Arbeitgeberseite in aller

Regel nicht erkennbar. Sie erfolgt informell, durch Mundpropaganda und Gespräche im Wohnbereich. Personen mit Vorbildcharakter, an denen sich andere orientieren, gibt es, aber sie wollten zumindest in den Jahren bis 2010 in der Regel für Dritte unerkannt bleiben. Diese Streikführer waren typischerweise besonders erfahrene Menschen oder Gruppenleiter (Chi, S. 8).

Der Streik dauert in der Regel ein bis zwei Tage, nur ausnahmsweise länger. Eines Morgens kommen die Arbeiter ans Fabriktor, wo sie Plakate mit einem Streikaufruf und bestimmten Forderungen vorfinden. Wer sie hingehängt hat, ist nicht zu ermitteln. Typischerweise beginnt in einer solchen Situation niemand mit der Arbeit. Streikbrecher sind eine eher seltene Erscheinung, die in den Berichten keine Rolle spielen; als kleine Minderheit würden sie ihr Ansehen bei den andern aufs Spiel setzen und in Zukunft möglicherweise aus Kooperationszusammenhängen ausgeschlossen sein.

Die „Graswurzelgewerkschaft“ bleibt in dieser Situation in der Regel unsichtbar. Einzelne Streikende oder die Geschäftsleitung informieren die Gewerkschaft auf höherer Ebene, die dann eine „task force“ von zwei bis drei Personen in das Unternehmen schickt, um mit dem Arbeitgeber zu verhandeln. In Einzelfällen kommt auch ein Vertreter der Verwaltung oder der Partei mit. Sobald ein Ergebnis erreicht ist, wird dieses den wartenden Arbeitern, meist auf Plakaten, zur Kenntnis gebracht; gleichzeitig ergeht die Aufforderung, die Arbeit wieder aufzunehmen. Halten die Streikenden das Ergebnis für akzeptabel, gehen sie zu ihren Arbeitsplätzen; lehnen sie es ab, bleiben sie im Hof oder auf der Straße stehen – eine Art Urabstimmung mit den Füßen. In der zweiten Alternative muss weiterverhandelt werden, bis ein besseres Ergebnis erreicht ist.<sup>1</sup>

Während der Verhandlungen kommt häufig die Polizei, ist aber in keinem dokumentierten Fall gegen die Streikenden vorgegangen. Vielmehr hat ihre Präsenz den Sinn, die Streikenden vor Angriffen durch Schlägerkolonnen zu schützen, die der Arbeitgeber ggf. anheuern könnte.

Nach einem Bericht der ILO setzen die Streikenden in mehr als 90 % aller Fälle ihre Forderungen voll durch (Chi S. 6). An anderer Stelle ist von einer Erfolgsquote von 80 % die Rede (Tu). Von Niederlagen, die zur Fortsetzung der Arbeit unter den bisherigen

---

<sup>1</sup> Daneben gibt es auch Fälle, in denen der Streik während des Arbeitstages beginnt und die Arbeiter nach außen kommen oder am Arbeitsplatz die Arbeit niederlegen, also einen „Sitzstreik“ praktizieren. Auch Fälle von Dienst nach Vorschrift sind dokumentiert.

Bedingungen geführt hätten, wird an keiner Stelle berichtet. „Vergeltungsmaßnahmen“ gegen Streikführer oder gegen Personen, die man dafür hält, werden nur in Berichten erwähnt, die von ausländischen Organisationen stammen; in der durchaus reichhaltigen und kritischen vietnamesischen Berichterstattung ist davon nirgends die Rede (Schweisshelm/Chi, S. 70).

Hat ein Streik in einem Unternehmen stattgefunden, so gibt es im Laufe der folgenden ein bis zwei Wochen normalerweise Arbeitsniederlegungen auch in benachbarten Unternehmen. Dort ist die Vorbereitung meist weniger intensiv. Bisweilen wird ein Streik auch durch Übernahme des ersten Ergebnisses vermieden. Soweit die Arbeitgeberseite aus demselben Land kommt, besteht von vorne herein eine Abrede zwischen den Unternehmen insbesondere über eine einheitliche Lohnhöhe; hat ein Unternehmen davon abweichen und nachgeben müssen, werden dies die übrigen mit hoher Wahrscheinlichkeit auch tun (s. die Fallbeispiele bei Chi, S. 8 ff.).

Zwischen den Streikorganisatoren besteht ein informelles Netzwerk. Wie intensiv dieses ist und ob auch außerhalb von Streikzeiten ein Austausch stattfindet, ist schwer zu beurteilen.

### **Friedliche Koexistenz zwischen den beiden Formen der Interessenvertretung?**

Dass Streiks an der Gewerkschaft vorbei erfolgen und informell zwischen den Beschäftigten verschiedener Unternehmen abgesprochen werden, ist im Prinzip auch aus anderen Ländern bekannt. In Deutschland ist an die sog. Septemberstreiks 1969 (dazu zuletzt Achten, 2017) und entsprechende Aktionen 1973 zu erinnern, doch lag anschließend der Schwerpunkt der Interessenvertretung wieder zu 99,9 % auf der gewerkschaftlichen Tarifpolitik und bei den Betriebsräten. Das Besondere an Vietnam ist, dass es das Nebeneinander von „friedlichen“ offiziellen Gewerkschaften und dem Anschein nach rechtswidrigen, informell organisierten Streiks seit 1995, d. h. seit mindestens 23 Jahren gibt. Alle Beteiligten rechnen damit, dass die Arbeitsbeziehungen diese duale Struktur haben, dass auch im laufenden und im nächsten Jahr wieder „wild“ gestreikt wird. Dies legt es nahe, den mittlerweile gar nicht mehr so neuen Akteur „Streikende“ und die „Arbeitsteilung“ zwischen ihm und den offiziellen Gewerkschaften etwas näher zu untersuchen.

Was sind die Gründe dafür, dass in diesem bemerkenswerten Umfang gestreikt wird? Es liegt nahe, darauf zu verweisen, dass das offizielle System der gewerkschaftlichen

Interessenvertretung nach dem Arbeitsgesetzbuch nicht funktioniert, dass die Normen an den realen Interessen der Beteiligten vorbei gehen. Das ist sicherlich richtig; auf die Ursachen ist bereits hingewiesen worden. Auf der anderen Seite kann dieser Ansatz die unterschiedlichen Häufigkeiten in den einzelnen Wirtschaftssektoren nicht erklären: Warum finden 70 % der Streiks in FDI-Unternehmen, über 29 % in vietnamesischen Privatunternehmen und nur weniger als 1 % in Staatsunternehmen statt, obwohl doch das offizielle System überall in gleicher Weise defizitär ist? Auch gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die Bedingungen in den vietnamesischen Privatunternehmen bessere als in den von Ausländern dominierten wären. Bei Staatsunternehmen mag dies anders sein, zumal aus Zeiten vor Doi Moi berichtet wird, die Einbeziehung der Arbeiter in die Fragen, wie gearbeitet wird, sei stärker gewesen als nach dem wirtschaftlichen Wandel (Beresford and Nyland, pp. 69-70). Wie auch immer – es gibt viele andere Länder, in denen die offiziellen Strukturen gleichfalls versagen, ohne dass dies vergleichbare Massenstreiks zur Folge hätte.

Mehr Erklärungswert hat unter diesen Umständen der Hinweis auf Gemeinsamkeiten der Streikenden, die gewissermaßen ein Äquivalent für die Mitgliedschaft in einer Organisation darstellen: Die Herkunft aus der gleichen Gegend oder gar demselben Ort schafft ein Vertrauensverhältnis und zudem Einschätzungen darüber, wer wohl zu den weiter blickenden Menschen gehört. Dies gilt insbesondere dort, wo – wie in den meisten Betrieben der Industriegürtel rund um HCMC, Hanoi und anderen Städten – vorwiegend Wanderarbeitnehmer aus den ländlichen Provinzen tätig sind. Dabei handelt es sich normalerweise zu 70 bis 80 % um Frauen im Alter zwischen 20 und 30 Jahren (Tran, p. 183), was zusätzliche Gemeinsamkeiten schafft. In der vietnamesischen Literatur wird darauf hingewiesen, dass Wanderarbeitnehmer aus Orten mit revolutionärer Tradition eine besondere Rolle für die Verbreitung von „Kampfgeist“ gespielt hätten (Tran, S. 184). Bemerkenswert sei auch, dass im Cu Chi-Distrikt mit am meisten Protestaktionen stattgefunden hätten – eine Gegend, die durch besonders ausgeprägte revolutionäre Tradition geprägt ist (Tran, S. 212).<sup>2</sup> Dabei sollte man berücksichtigen, dass sich diese Kämpfe immer im illegalen Raum abgespielt haben. Die Trennung zwischen einer legalen Sphäre und der außerhalb der Legalität stehenden informellen Welt hat in Vietnam eine lange Tradition. Wenn es darum ging, schon vor 80 Jahren die französische Industrie zu sabotieren (Tran, S. 119), so geschah dies nicht durch konsequente Einhaltung des Rechts. Auch das Unterlaufen der staatlichen

---

<sup>2</sup> Dort lässt sich noch heute das größte Tunnelsystem besichtigen, das der Vietcong errichtet hatte und das von den US-Truppen nie entdeckt wurde.

Regeln der Planwirtschaft zwischen der Vereinigung 1975 und dem Beginn marktwirtschaftlicher Strukturen 1986 lässt sich hier einordnen.

Die unterschiedliche Häufigkeit von Streiks in den einzelnen Sektoren lässt sich am ehesten mit unterschiedlichen Verhaltensweisen des Managements erklären - man kann vermuten, dass dieses den Bedingungen in Südkorea, Taiwan und Japan entsprechend wenig Empathie für die Befindlichkeiten vietnamesischer Arbeiter entwickelte. Auch nationale Solidarität kann eine gewisse Rolle gespielt haben: Bei der vom VGCL durchgeführten breiten Befragung von Streikenden waren die offenen Bekenntnisse zu den Streikzielen bei den FDI-Unternehmen dominant, während sie bei den Streiks in vietnamesischen Unternehmen eher im Hintergrund blieben und mehr auf „Zwänge“ durch andere hingewiesen wurde, die die Befragten zum Mitmachen veranlasst hätten (VGCL, S. ).

### **Eine neue Form der industriellen Beziehungen?**

Seit rund einem Vierteljahrhundert existiert in Vietnam die hier beschriebene Doppelstruktur. Für Menschen, die in erster Linie die rechtlich verfassten Strukturen in den Blick nehmen, sind die Streiks und ihre Organisatoren eine Art Realität zweiter Klasse. Entscheidend ist für sie, dass der VGCL lediglich ein fiktives Streikrecht besitzt und die Interessen der abhängig Beschäftigten nur verbal und nach Art einer Lobby-Organisation, nicht aber mit klarer praktischer Wirksamkeit vertreten kann. Hier soll der Versuch unternommen werden, diese einseitige Betrachtung zu durchbrechen und die Frage zu stellen, inwieweit nicht die Doppelstruktur sogar Freiräume enthält, die man in vielen europäischen Rechtsordnungen vergeblich sucht.

Durch knapp 25 Jahre „illegaler“ Streiks ist ein Netzwerk von informellen Interessenvertretern entstanden, die zum Teil auch außerhalb der Streiksituation aktiv sind. Sie stellen keine traditionelle gewerkschaftliche Organisation dar, die nach Art eines Industrieunternehmens über einen Vorstand, über Abteilungen und Unterabteilungen sowie über eine Sachbearbeiterebene verfügt. Auch wird niemand eine Bezahlung für seine Tätigkeit als Interessenvertreter erhalten. Der Einsatz für die Interessen der Beschäftigten (und damit auch für die eigenen Interessen) ist eine „kulturelle Selbstverständlichkeit“, die vom einen mehr, vom andern weniger subjektiv gelebt wird. Man wird davon ausgehen können, dass sich in den Positionen der betrieblichen Streikführer von Zeit zu Zeit durchaus

ein Wechsel vollzieht, dass es geschickte und ungeschickte, unermüdliche, aber auch resignierende Akteure gibt. Aber die gemeinsamen Interessen an besserer Bezahlung und besseren Arbeitsbedingungen ist bei den Belegschaften so ausgeprägt, dass sich immer wieder neue Leute finden, die auch andere „mitziehen“ können. Eine solche Form der Organisation hat den unschätzbaren Vorteil, dass sie gegen Repression weitgehend immun ist. Kein koreanischer Manager konnte jemals eines Streikführers habhaft werden; hätte er es versucht, er hätte immer ins Leere gegriffen.

Derzeit und in absehbarer Zukunft gibt es allerdings bestimmte Grenzen, die im Regelfall nicht überschritten werden dürfen. Jeder Streik ist auf ein Unternehmen begrenzt. Dass es in einer Region „Vorreiter“ gibt und andere nachfolgen, steht dem nicht entgegen. Solange das Netzwerk funktioniert, wird die Fläche erfasst. Nur sollten nicht alle Unternehmen gleichzeitig lahmgelegt werden.

Die Streiks beziehen sich auf Löhne und Arbeitsbedingungen. Häufig geht es darum, rechtswidriges Verhalten der Arbeitgeberseite zu korrigieren. Nach der Untersuchung des VGCL von 2016 bezogen sich 40 % der Streiks auf Rechtskonflikte (wie nicht bezahlte Überstunden oder Verstöße gegen den Arbeitsschutz), während 26 % eine gemischte Zielsetzung hatten, also sowohl auf die Durchsetzung des Rechts als auch auf die Verbesserung des Status quo abzielten. 31 % hatten reine Interessenkonflikte wie die Forderung nach höheren Löhnen zum Gegenstand (VGCL, S. 14). MOLISA ging weitergehend davon aus, 90 % der Arbeitsniederlegungen hätten Rechtsverletzungen der Arbeitgeberseite zum Gegenstand (mitgeteilt bei Tran, S. 117). Die Verteilung zwischen Rechts- und Interessenkonflikten braucht uns hier nicht näher zu interessieren – unbestritten ist, dass beide im Rahmen von Streiks legitim sind.

Da sich die Streiks im nicht verrechtlichten Raum abspielen, gibt es keine verbindlichen Regeln über ihre Durchführung. Sie können angekündigt sein, „sich abzeichnen“ oder völlig überraschend kommen – das spielt keine Rolle. Auch quantitative Grenzen sind nicht erkennbar – ersichtlich besteht so viel kollektive Vernunft, dass keine Abschlüsse erzwungen werden, die nach der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens nicht mehr erfüllbar wären; niemand setzt seinen eigenen Arbeitsplatz aufs Spiel.



In den letzten Jahren sind zwei Ereignisse eingetreten, die die traditionellen Grenzen der Streiks überschritten haben.

Im einen Fall ging es um eine Veränderung in der Rentenversicherung. Nach überkommener rechtlicher Regelung konnte sich derjenige, der zu arbeiten aufhörte, die eingezahlten Beiträge auszahlen lassen, verzichtete dann allerdings auf die Rente in der Zukunft. Viele Wanderarbeitnehmer aus ländlichen Gebieten machten von dieser Möglichkeit Gebrauch, um nach zehn Jahren „Knochenarbeit“ in der Industrie nach Hause zurückzukehren und dort eine eigene Existenz aufzubauen. Dies war nicht zuletzt deshalb attraktiv, weil der Arbeitgeber etwa 70 % der Beiträge bezahlt hatte, so dass nach zehn Jahren ein ordentlicher Betrag zusammen kam. Um die Altersversorgung sicherzustellen, änderte das Parlament auf Vorschlag der Regierung das Gesetz; von jetzt an sollte eine solche Rückzahlungslösung nur noch bei Erreichen der Altersgrenze möglich sein. Das durchkreuzte die Lebenspläne vieler Arbeitnehmer. Die Folge war der erste überbetriebliche Streik seit Jahrzehnten, an dem sich ungefähr 150.000 Arbeiter beteiligten; nach zwei Tagen gab die Regierung nach. Sie versprach eine Rückkehr zur alten Lösung und setzte dies anschließend auch in die Tat um (Chi, S. 11). Sanktionen gegen Streikende wurden nicht ernsthaft erwogen; das hätte Öl ins Feuer gegossen. Dies war nach unserem Verständnis ein politischer Streik um ein sozialpolitisches Thema, wie ihn beispielsweise auch das italienische Recht kennt.

Das zweite Ereignis hatte eine andere Qualität. Angesichts des Streits um die Spratly-Inseln im südchinesischen Meer waren die Beziehungen zur Volksrepublik China nicht die besten. Eines Tages erschienen vor vielen Betrieben jüngere Motorradfahrer, die vietnamesische Fahnen mit sich führten, die sie an einer Eisenstange befestigt hatten. Sie forderten die Arbeiter auf, die Arbeit niederzulegen und zur Demonstration „gegen China“ auf dem nächstgelegenen größeren Platz zu gehen. Dies wurde von den allermeisten befolgt. Als die Fabrikhallen leer waren, kamen die Motorradfahrer zurück und schlugen mit ihren Eisenstangen alles kurz und klein; drei Fabrikgebäude gingen in Flammen auf. Die Regierung entschuldigte sich bei den Investoren und entschädigte sie umgehend. Dies war eine Aktion, die den überkommenen Rahmen bei weitem gesprengt hatte. Wie sie zustande kam, ist schwer zu rekonstruieren. Die Streikanalyse des VGCL spricht von „reaktionären Elementen“, die hier am Werke waren. Auf der anderen Seite verwundert, dass kein einziger Täter identifiziert und festgenommen werden konnte.

Beide Ereignisse, das erste 2014, das zweite 2015, haben sich nicht wiederholt. Insoweit blieben die vorherigen Spielregeln unangetastet. Deren Kern liegt darin, dass die Beschäftigten die Möglichkeit haben, um Löhne und Arbeitsbedingungen zu streiken, ohne dabei ein nennenswertes Risiko einzugehen. Wie weit sie mit ihren Forderungen gehen, ist allein ihnen überlassen. Sie haben eine recht weite Freiheit zum Streik, ohne durch ein formales Streikrecht geschützt zu sein.

In der Geschichte des Arbeitsrechts sind solche Phänomene selten, aber es gibt sie. Vor der Gesetzgebung der 1970-er Jahre wurde der Streik in Großbritannien in vergleichbarer Weise geschützt. Es gab in der Gesetzgebung keine Garantie für kollektives Handeln, wohl aber eine Freistellung von bestimmten sanktionsbewehrten Normen: Der Zusammenschluss zu einer gemeinsamen Aktion war keine „conspiracy“, die strafbar gewesen und außerdem zum Schadensersatz verpflichtet hätte. Man sprach insoweit von „immunities“ gegenüber den Regeln des Common Law, die die kollektive Auseinandersetzung erst möglich machten.

In Vietnam sind die Streikenden faktisch von den Regeln über die Verletzung des Arbeitsvertrags freigestellt. Sie werden nicht gekündigt und auch nicht zum Schadensersatz oder zur Nacharbeit verpflichtet. In der Praxis erhalten sie so gut wie immer Entgeltfortzahlung für die Streikzeit. Die englischen „immunities“ gingen denselben rechtlichen Weg, wiesen faktisch jedoch wichtige Unterschiede auf: Die Freistellungen kamen typischerweise den Gewerkschaften als Organisationen zugute, nicht so sehr informell organisierten Arbeitnehmerkollektiven, obwohl es diese ebenfalls gab. Weiter waren die Freistellungen in Großbritannien ausdrücklich gesetzlich normiert, während sie in Vietnam faktisch praktiziert werden. Nach rund 25 Jahren könnte man allerdings daran denken, ihnen gewohnheitsrechtlichen Charakter beizumessen.

### **Arbeitsteilung oder Konkurrenz?**

In der Realität gibt es zwischen beiden Formen der Interessenvertretung eine Arbeitsteilung: Die weniger konfliktbeladenen Alltagsfragen und die Verteilung von Wohltaten wird von der offiziellen Gewerkschaft übernommen, die verschiedentlich auch heftige Kritik übt. Sie kann auch Rechtsschutz gewähren und z. B. die Arbeitgeber durch gerichtliche Verfahren zwingen, die Sozialversicherungsbeiträge korrekt abzuführen. Sobald es aber um die Ausübung von Druck in den Betrieben geht, ist ihr Handlungsfeld verlassen. Hier gibt es die Netzwerke, die

in der beschriebenen Weise aktiv werden und für höhere Löhne und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen sorgen. Legt man die juristische Brille einmal ab, so ist dies eigentlich ein für die abhängig Beschäftigten durchaus erfreulicher Zustand, der sicherlich da und dort seine Defizite hat, der aber keinen Anlass für grundsätzliche Veränderungen bietet.

Diese Einschätzung wird allerdings von den offiziellen Gewerkschaften und vielen ausländischen Beratern nicht geteilt. Die VCGL hat 2017 einen Bericht über die Streiks vorgelegt, der sie mit wenig Sympathie schildert: Die Arbeitsniederlegungen würden nicht nur die Unternehmen ökonomisch schädigen und das Investitionsklima, die soziale Ordnung und die Sicherheit beeinträchtigen; sie wären auch gegen die eigenen Interessen der Arbeitenden gerichtet (VCGL, S. 5). Warum dies so sein soll, wird allerdings nicht näher ausgeführt. Im Folgenden werden dann aber die Streiks durchaus nicht nur negativ gesehen, die Berichte klingen objektiv. Die eingangs ausgedrückte Distanzierung mag damit zusammenhängen, dass der Anspruch der Gewerkschaften immer noch der einer umfassenden Vertretung der abhängig Beschäftigten ist; dieser Anspruch wird aber durch die Realität der Streiks gewissermaßen jeden zweiten Tag widerlegt. Dies schafft zumindest bei weniger klugen Hauptamtlichen ein Gefühl der ohnmächtigen Wut; niemand freut sich, wenn er vorgeführt wird. In dem genannten Bericht stand dies aber der recht vernünftigen Reformforderung nicht im Wege, der „Graswurzelgewerkschaft“ nur die wenig konfliktorientierten Themen zu überlassen und die Organisation von Streiks der höheren Ebene anzuvertrauen (VGCL, S. 27). Ein wenig erinnert dies an die Arbeitsteilung zwischen Betriebsrat und Gewerkschaft in Deutschland (nur dass es hier eben keine informellen Netzwerke gibt). Im Ergebnis akzeptiert der VGCL die Tatsache, dass neben ihm diese Netzwerke existieren. Für manchen werden sie nur ein notwendiges Übel sein. Andere können in Verhandlungen mit der Arbeitgeberseite darauf verweisen, man möge doch den eigenen Forderungen Rechnung tragen, andernfalls könne in den Betrieben einige Unruhe entstehen.

### **Das Problem der Gewerkschaftsfreiheit**

Die Existenz einer arbeitsteiligen Interessenvertretung spielte keine Rolle, als Vietnam das „side agreement“ zu TPP unterschrieb. Dort verpflichtete es sich in präziser Weise, die Gründung von Gewerkschaften zuzulassen, die sich nicht dem VGCL anschließen, sondern einen Konkurrenzverband bilden oder für sich alleine agieren. Durch die Intervention Trumps

ist dies zusammen mit dem ganzen TPP-Vertrag gegenstandslos geworden, doch wird derzeit die Ratifikation verschiedener ILO-Übereinkommen, u. a. des Übereinkommens Nr. 87 in Erwägung gezogen, das die freie Gewerkschaftsbildung garantiert. Hier stellt sich das Problem, ob seinen Vorgaben nicht dadurch Rechnung getragen ist, dass es die Netzwerk-Interessenvertretungen gibt, die seit über 20 Jahren im Prinzip unbeanstandet ihre Funktion als kämpferischer Akteur in den vietnamesischen Arbeitsbedingungen erfüllen. Beschränkt das Übereinkommen die Freiheit zur Gewerkschaftsbildung auf rechtlich verfasste Organisationen? Die grundsätzliche Anerkennung des sog. wilden Streiks als gewerkschaftliche Handlungsform (ILO-Digest, Rn. 545) spricht dagegen, da er typischerweise auch in anderen Ländern von informellen Gruppen getragen ist. Dass es im Übrigen neben der freien Interessenvertretung eine staatlich gestützte Organisation mit Monopolanspruch geben kann, zeigt das Beispiel der Arbeitnehmerkammern in Österreich und Luxemburg, deren Existenz bislang von der ILO nicht beanstandet wurde.

Es würde also letztlich im Ermessen des vietnamesischen Gesetzgebers liegen, ob er neben dem VGCL weitere „offizielle“ Gewerkschaften zulassen will oder nicht. Wie es sich praktisch auswirken würde, wenn man die eine Schiene der Interessenvertretung pluralisieren würde, lässt sich derzeit nicht abschätzen. Auch eine ausländische Unterstützung neuer Konkurrenzorganisationen wäre denkbar, was vermutlich zu heftigen internen Auseinandersetzungen führen würde.

### **Die Rolle der Partei**

Art. 4 der vietnamesischen Verfassung von 2014 schreibt die führende Rolle der KP Vietnams fest. Sie bestimmt die Richtung, in der sich das Land entwickelt. Im vorliegenden Zusammenhang ist von Interesse, dass sie eine entscheidende Stimme bei der Besetzung von Schlüsselpositionen innerhalb des hauptamtlichen Apparats der Gewerkschaften hat (Chi, S. 4).

Auch wer zu weit weg ist, um die vietnamesische Entwicklung im Detail nachzuvollziehen, wird sich der Erkenntnis nicht verschließen können, dass Streiks, die es seit rund 25 Jahren in beträchtlichem Umfang gibt, nicht gegen den Willen der Partei stattfinden können. Wäre es anders, hätte es zumindest eine Reihe von Repressionsversuchen gegeben; die Rechtsordnung hätte dafür genügend Ansatzpunkte geboten. Stattdessen wird davon berichtet, die lokalen

Autoritäten würden die streikenden Arbeiter unterstützen (Chi, S. 6), was nicht zuletzt in der Präsenz der Polizei während des Streiks zum Ausdruck kommt. Doch es gibt auch offizielle Erklärungen. Der damalige Staatspräsident Truong Tan Sang erklärte 2008:

“For a long time we were more interested in economic growth than developing political organizations at enterprise. This is not only the union’s responsibility. All the political systems have to get involved to urgently find out breakthrough measures so that we ourselves will lead strikes or we do not strike but resolve disputes through negotiation so as to prevent other forces from taking advantage of workers.” (Lao Dong 2008)

Dies zeigt ein sehr differenziertes Verhältnis zu den Streiks. Einerseits sind sie Zeichen fehlender politischer Organisationen und damit politischer Arbeit. Andererseits sind sie aber nicht etwa zu verdammen. Vielmehr würde ein politisch bewussterer Umgang mit den Konflikten dazu führen, dass „wir“, d. h. die Partei, die Streiks selbst führen oder dass wir im Verhandlungswege eine Lösung finden. Die Vorstellung, dass die Partei den Streik selbst führt, ist einigermaßen überraschend. Sie deckt sich mit der kurze Zeit später berichteten Äußerung des Ministerpräsidenten, wenn er ein vietnamesischer Arbeiter wäre, hätte er schon sehr viel früher und sehr viel häufiger gestreikt (Däubler). Daraus wird nicht in dem Sinne Realität, dass die Partei Streikkomitees bildet (obwohl man nicht weiß, ob und ggf. wie stark sie in den Netzwerken verankert ist), aber es ist klar, dass zumindest einzelne ihrer führenden Repräsentanten Sympathien für die Streikenden haben und deshalb nicht im geringsten daran denken, gegen sie mit repressiven Maßnahmen vorzugehen. Was sich nicht findet, ist der an sich naheliegende Gedanke, die Autonomie, die man den Unternehmen eingeräumt habe, müsse man in gleicher Weise auch den Arbeitnehmern gewähren. Die Macht des Kapitals wird in Grenzen gehalten, wenn es in Form von Interessenvertretungen der Arbeitnehmer einen Gegenspieler gibt; ein partielles Gleichgewicht kann die Möglichkeiten zur gesamtwirtschaftlichen Steuerung eher erleichtern.

Das System der Arbeitsbeziehungen in Vietnam hat singulären Charakter; wegen der informellen Netzwerke lässt es sich nicht auf andere Gesellschaften übertragen. Der vietnamesische Dualismus zeigt, dass Lernprozesse auch in einem Ein-Parteien-Staat möglich sind.

