südostasien
Zeitschrift für Politik • Kultur • Dialog

**1 | 2019, Philippinen,**
**Autor*in: Luke Espiritu**

# Entzauberung der Kontraktarbeit (Teil I)




Streikende Arbeiter*innen der gehobenen Eigentumswohnung Pacific Plaza Towers führten einen 16-tägigen Hungerstreik zur Regulierung von Vertragsarbeiter*innen durch. Das Pacific Plaza beherbergt Teile der philippinischen Elite und einflussreiche öffentliche Persönlichkeiten © Luke Espiritu

*Philippinen: Kontraktarbeit in Form von dreiseitigen Beschäftigungsverhältnissen zwischen einem Unternehmen (als „Haupt-Arbeitgeber“ bezeichnet), einem Beschäftigungsvermittler (gewöhnlich als*

*„Agentur“ bezeichnet) und der einzelnen Arbeitskraft ist in den Philippinen seit Beginn der neoliberalen Globalisierung zum allgemeinen Muster von Beschäftigung geworden. In ihrer Form als dreiseitige Beschäftigung sind reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu prekärer Arbeit verkommen und führen die Philippinen zurück in die überwunden geglaubte Ära der „sweatshops“.*

Dieser Artikel wird erklären, warum die philippinischen Arbeiter*innen in Kontraktarbeit verhaftet, entmachtet und arm geblieben sind – trotz Jahrzehnten der „Regulierung“ dieses parasitären Verhältnisses. Es wird auch untersucht, warum Kontraktarbeit in dreiseitigen Beschäftigungsverhältnissen vollkommener Unsinn ist, der für die Bevölkerungsmehrheit lediglich in die Misere führt. Der hier veröffentlichte Teil 1 informiert über die gesetzlichen Grundlagen und die Einführung und Entwicklung dieses Beschäftigungskonzeptes. Teil 2 stellt eine Betrachtung der Kontraktarbeit aus der Sicht der politischen Ökonomie dar.

## Der Mythos legaler Kontraktarbeit

In den Philippinen lautet die verbreitete Geschichte zur Kontraktarbeit, dass sie mit dem sogenannten Herrera Gesetz von 1989 (Republic Act 6715) begann. Angeblich führte das Herrera Gesetz Ergänzungen zum Arbeitsrecht der Philippinen (Präsidenten-Dekret 442) in Gestalt der Artikel 106 bis 109 in Bezug auf Kontrakteure und Sub-Kontrakteure ein.

Insbesondere Artikel 106 wird als „Übeltäter“ hinter der Kontraktarbeit angesehen. Seither trat an Stelle zweiseitiger Beschäftigungsverhältnisse (Arbeitgeber-Arbeitnehmer), die als solche vom Arbeitsrecht geschützt waren, ein neues, dreiseitiges Verhältnis unter Beteiligung von drei Parteien: dem Unternehmen, dem Arbeitsvermittler und der Arbeitskraft.

Diese Geschichte ist problematisch, denn das Herrera Gesetz hat die Artikel 106 bis 109 nicht ins Arbeitsrecht eingefügt. Es hat in der Tat für Zusätze im Arbeitsrecht gesorgt, aber diese behandelten nicht die Regelungen über Kontrakte und Sub-Kontrakte. Vielmehr geht der erste Zusatz zum Arbeitsrecht auf den 1. November 1974 zurück (Präsidenten-Dekret 570-A) und bereits zu diesem Zeitpunkt erschien der Wortlaut des heutigen Artikels 106 als Artikel 104 im Arbeitsrecht (Abschnitt 22 des Präsidenten-Dekrets 570-A). Folglich gerieten die Regelungen zu Kontrakteuren und Sub-Kontrakteuren nicht 1989 sondern 1974 ins Arbeitsrecht – unmittelbar nach seinem Erlass durch Präsident Ferdinand Marcos.

Der Zeitpunkt ist von Bedeutung, denn es gehört zur Geschichte, dass Vermittlungsagenturen sich nur verbreiten konnten, weil sie ausdrücklich vom Gesetz zugelassen wurden. Anders ausgedrückt war es das Gesetzt, insbesondere die Artikel 106 bis 109, die die dreiseitigen Beschäftigungsverhältnisse als von den zweiseitigen unterschiedene in den Arbeitsbeziehungen einführten. Und dieser Umstand wird vorgeblich dadurch belegt, dass Arbeitsvermittler oder auch Personalagenturen im Dienstleistungsbereich zur Zeit nach dem Herrera Gesetz in Schwung kamen.

Die Regelungen für Kontrakteure und Sub-Kontrakteure bestanden zwar seit 1974 und auch in der unmittelbar darauf folgenden Zeit, jedoch waren die dreiseitigen Beschäftigungsverhältnisse bei weitem nicht so verbreitet wie zwei Jahrzehnte später. Das wirft die Frage auf: Hat das Gesetz die dreiseitigen Beschäftigungsverhältnisse als neue Form der Arbeitsbeziehungen auf den Weg gebracht? Hat das Gesetz sie „geschaffen“?




Fahrer*innen von Bestank Corporation, dem führenden philippinischen Wassertankhersteller, streikten gegen die Vertragsgestaltung durch die Regierung Duterte durch die Verabschiedung der Verordnung 174 des Arbeitsministeriums, die noch immer trilaterale Beschäftigungsprogramme erlaubt © Luke Espiritu

## Gesetzliche Legitimierung einer ungesetzlichen Praxis?

Wenn man Artikel 106 des Arbeitsrechts genau untersucht, zeigt sich, dass er dreiseitige Beschäftigungsverhältnisse nicht als Gegensatz zu zweiseitigen einrichtet. Artikel 106 behandelt Lohnzahlungen, nicht die Klassifizierung von Arbeiter*innen nach Typen. Er steht in „Buch III, Abschnitt II. Löhne“. Statt also dreiseitige Arbeitsverhältnisse „zu schaffen“, setzt Artikel 106 tatsächliche diese als existierend voraus und regelt, welche der beteiligten Parteien die Verantwortung für unbezahlten Lohn zu übernehmen hat! Statt des Gesetzes, das dreiseitige Arbeitsverhältnisse erst „legalisiert“ oder „zugelassen“ hätte, war es die PRAXIS, die sie in Gang gesetzt hat. Bereits vor dem Arbeitsrecht existierten dreiseitige Beschäftigungsverhältnisse bei Bauprojekten und landwirtschaftlicher Saisonarbeit. Und wenn man die Geschichte der Rechtsprechung aufsucht, taucht ein Fall auf, in dem reguläre Sicherheitsmitarbeiter eines Unternehmens in den 1960er Jahren zu Arbeitern einer Sicherheitsagentur umfirmiert wurden, um ihnen das Recht vorzuenthalten, eine Gewerkschaft zu gründen.

Wenn also die Praxis dem Arbeitsrecht vorausging, welche Haltung nahm dann des Gesetz dazu 1974 dazu ein? Zweierlei ist offensichtlich. Erstens unternahm das Gesetz positive Schritte, um die Frage zu regeln, wer in einem dreiseitigen Beschäftigungsverhältnis für unbezahlten Lohn haftet.

Zweitens gestattete es weder ausdrücklich die Praxis noch verbot es sie oder schränkte sie kategorisch ein. Vielmehr übertrug es der Exekutive, nämlich dem Arbeitsminister, legislative Gewalt zur weiteren Bestimmung. Daher lautet Artikel 106 auszugsweise wie folgt:

Der Arbeitsminister ist berechtigt, **durch entsprechende Verordnungen die Kontraktarbeit zu beschränken oder zu verbieten, um Rechte von Arbeiter*innen zu schützen, die in diesem Gesetzeswerk eingeräumt werden**. Bei derartigen Verboten oder Einschränkungen kann er Unterscheidungen bei der Kontraktarbeit festlegen sowie Differenzierungen verschiedener Typen von Kontraktarbeit vornehmen, um zu bestimmen, welche der beteiligten Parteien als Arbeitgeber im Sinne dieses Gesetzes anzusehen ist, **um Missbrauch oder Umgehung der Vorschriften dieses Gesetzeswerkes zu vermeiden**.

(Hervorhebungen durch den Autor)

Demzufolge war die Haltung des Arbeitsrechts gegenüber in der Praxis vorkommenden dreiseitigen Beschäftigungsverhältnissen keineswegs so rosig, wie dies später dargestellt wurde, nämlich dass es diese „ausdrücklich erlaubte“. Im Gegenteil: die Haltung war negativ. Genau genommen ermächtigte es den Arbeitsminister zu zwei Dingen: zu Einschränkung oder Verbot – wie oben zitiert.

Wie bei jeder validen Übertragung von legislativer Gewalt benannte das Arbeitsrecht vernünftige Gründe für die Einschränkung oder das Verbot dreiseitiger Beschäftigungsverhältnisse, nämlich **„um Rechte von Arbeiter*innen zu schützen, die in diesem Gesetzeswerk eingeräumt werden“ oder „um Missbrauch oder Umgehung der Vorschriften dieses Gesetzeswerkes zu vermeiden“**. Es besteht also ein Anerkennen, dass die Praxis die Rechte von Arbeiter*innen beschneidet. Entgegen der Vorstellung, dass das Arbeitsrecht dreiseitige Beschäftigungsverhältnisse befürwortete, erachtete es dieselben als potentiell gefährlich und durch den Arbeitsminister zu behandeln.

## Legalisierung von Kontraktarbeit per Ministerialdekret

Das Problem besteht darin, dass Artikel 106 von den Arbeitsministern in Folge auf den Kopf gestellt wurde. Durch ihre ministeriellen Verordnungen wurde Kontraktarbeit faktisch „legalisiert“. Zwei Jahrzehnte nachdem das Arbeitsrecht in Kraft trat, verfügte die erste ministerielle Verordnung (Nr. 10) im Jahr 1998 nämlich: „Regelungen von Kontrakteuren und Sub-Kontrakteuren sind ausdrücklich gesetzlich zulässig.“ Wer sagt das? Nicht Artikel 106. Es sagt Leonardo Quisimbing, Arbeitsminister, der die ministerielle Verordnung Nr. 10 erließ.

Statt sich an die Vorgaben des Artikels 106 zu halten und Kontraktarbeit zu beschränken oder zu verbieten, liest Minister Quisimbing üblerweise etwas in das Gesetz hinein, dass dort nicht festgeschrieben ist, nämlich dass die Befugnis zur Beschränkung oder zum Verbot auch die Macht zur Gestaltung beinhaltet. Und dann erfindet er seinen eigenen Grund für die „Erlaubnis“ von Kontraktarbeit. Dieser Grund ist „Flexibilität zum Zweck zunehmender Effizienz und Vereinfachung“.

Angefangen im Jahr 1974, als sie nahezu als Ausnahme in den Arbeitsbeziehungen erachtet wurden, die aufmerksam zu beobachten sind und vom Arbeitsminister eingeschränkt oder verboten werden können, wurden dreiseitige Beschäftigungsverhältnisse 1987 ein gepriesenes Konzept und als „wesentlich für das Wachstum jedes Unternehmens“ betrachtet. Die weltweite neoliberale Atmosphäre pervertierte die Regierungspolitik und diktierte die Regelungen für die Arbeitswelt.

Und so entwickelte sich die Umkehrung einer Schutzvorschrift. Aus der Vorschrift, dass Kontrakteure und Sub-Kontraktreue „eingeschränkt oder verboten werden müssen, um die Rechte der Arbeiter*innen zu schützen“, wurde die Vorschrift, dass „Kontrakteure und Sub-Kontrakteure ausdrücklich zur Flexibilisierung erlaubt sind“. In den Augen der folgenden Arbeitsminister waren diese beiden sehr unterschiedlichen Ziele gleichartig.

Die ministerielle Verordnung Nr. 10 von 1987 wurde gefolgt von der ministeriellen Verordnung Nr. Nr. 18 von 2002 dann von Nr. 18-A von 2011 und schließlich 2017 von Nr. 174 des derzeitigen Arbeitsministers Silvestre Bello. Allen gemeinsam sind folgende Grundzüge:

Das dreiseitige Beschäftigungsverhältnis hat Anerkennung als juristisches Konzept gefunden und ist mit Schutz ausgestattet. Es gibt nicht mehr als bloße Tatsache, die in der Praxis vorkommt und einer Regulierung unterworfen werden muss. Somit bestehen nunmehr zwei Arten von Beschäftigungsverhältnissen gemäß ministerieller Verordnung: das dreiseitige und das zweiseitige, beide unterschiedlichen wiewohl teilweise überlappenden Regeln unterstellt. Wenn es sich um ein zweiseitiges Verhältnis handelt, finden Sicherheitsbestimmungen des Arbeitsrechts, insbesondere Artikel 280 bis 286 (Artikel 295 bis 391 nach neuer Zählung), Anwendung. Wenn es ein dreiseitiges Verhältnis ist, finden diese Bestimmungen nur auf den Kontraktor Anwendung, nicht auf das Hauptunternehmen – es sei denn, die Kontraktbeziehung wird als illegal erachtet. Allgemein werden dreiseitige Verhältnisse durch die Artikel 106 bis 106 des Arbeitsrechts sowie durch ministerielle Verordnungen des Arbeitsministers geregelt.
Innerhalb von dreiseitigen Beschäftigungsverhältnissen wird eine Unterscheidung von „legaler“ und „zulässiger“ Kontraktarbeit zu „illegaler“ getroffen. Im Wesentlichen scheiden drei Gesichtspunkte die legale Kontraktarbeit von illegaler: 1. nennenswertes Kapital, 2. Aktivitäten, die sich nicht in erster Linie auf das Hauptunternehmen beziehen, 3. die Kontrollbefugnisse. Ein Kontraktor handelt zulässig, wenn er über nennenswertes Kapital verfügt, Tätigkeiten durchführt, die nicht in erster Linie mit dem Hauptunternehmen in Zusammenhang stehen, und wenn er die Kontrollbefugnis über die Arbeitskräfte hat. Wenn die Kontraktarbeit legal ist, wird die dritte Partei Kontraktor (*job contractor*) genannt, wenn sie illegal ist, wird die dritte Partei als „nur Arbeitsverleiher“ (*labor-only contractor*) bezeichnet.

In Beziehung zu 1. besteht eine Untergruppe von zweiseitigen Verhältnissen innerhalb der dreiseitigen Beschäftigungsverhältnisse. Die Beziehung der Arbeiter*innen zum Kontraktor ist zweiseitig; ihre Beziehung zum Hauptunternehmen ist es nicht.

*Übersetzung aus dem Englischen von: Jörg Schwieger und Kathrin Spenna*

***Das ist der erste Teil des Artikels „Entzauberung der Kontraktarbeit“ (hier geht’s zu Teil II).***

# Autor:in

**Luke Espiritu**

Der Autor ist Präsident der sozialistischen Arbeiter*innenorganisation Bukluran ng Manggagawang

Pilipino (BMP) – Solidarität philippinischer Arbeiter*innen. Derzeit ist er Präsident der Vereinigung Solidarity of Unions in the Philippines for Empowerment and Reforms (SUPER). Seine Arbeit mit Vertragsarbeiter*innen mündeten im Jahre 2018 in drei erfolgreiche Streiks.



Dieser Text erscheint unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.