

Forschungsinstitut
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Afrika
Gewerkschaften
zum Handlungsspielraum
einer gesellschaftlichen Gruppe

Arbeiten aus der
Abteilung Entwicklungsländerforschung
Nr. 38

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Entwicklungsländerforschung
Dokumentationsstelle
Kölner Straße 149 5300 Bonn-Bad Godesberg
Tel.: 02221/8831

Afrika

Gewerkschaften
zum Handlungsspielraum einer
gesellschaftlichen Gruppe

Rainer Gries

August 1976

Nr. 38

Arbeiten aus der Abteilung
Entwicklungsländerforschung

I n h a l t

	Seite
1. Einführung	1
2. Die Gewerkschaften im Unabhängigkeitskontext	5
3. Die Gewerkschaften im unabhängigen Staat	8
4. Darstellung von Konfliktfeldern gewerkschaftlicher Arbeit	14
4.1. Allgemeine Wirtschaftspolitik	15
4.2. Einkommenspolitik	18
4.3. Stellung der Gewerkschaften	20
4.4. Die Mittel der Konfliktaustragung	24
5. Folgerungen	27
6. Literaturverzeichnis	

1. Einführung

*allgemeine
Bedeutung*

Gewerkschaften in der 'Dritten Welt' - so auch in Afrika - spielen eine potentiell bedeutende Rolle sowohl als Träger und Initiator sozialer und politischer Entwicklung als auch im Rahmen einer internationalen gewerkschaftlichen Strategie zur Einbindung multinationaler Konzerne in die nationale Entwicklung. Aus diesem Grunde erscheint es wichtig, das reale Handlungspotential der Gewerkschaften anhand einiger bedeutender Konfliktfelder und Problembereiche gewerkschaftlicher Arbeit darzustellen und zu analysieren.

Der Zugang zur Problemstellung wird jedoch durch einige methodische Schwierigkeiten erschwert, die eine kurze Bemerkung verdienen.

*Übernahme
eines
"western model"
fragwürdig*

Bisher wurden sozialwissenschaftliche Analysen zu diesem Themenbereich vorwiegend - analog zu den gängigen Modernisierungstheorien - auf dem Hintergrund eines "western model" betrieben. Das hatte neben den bekannten Mängeln für die hier vorliegende Problemstellung vor allem die Konsequenz, daß man davon ausging, daß auch in Afrika nur "freie" Gewerkschaften einen wesentlichen Beitrag zur Demokratisierung der Gesellschaften leisten können. Es wurde nicht berücksichtigt, daß "freie" Gewerkschaften - nach europäischem Verständnis - nie Teil der politischen Kultur afrikanischer Gesellschaften war. Es gelang auch nicht, mit diesem abstrakten Begriff analytische Probleme, wie die Heterogenität der politischen Systeme Afrikas, in den Griff zu bekommen.

*"strukturelle
Heterogenität"*

Der in der neueren entwicklungspolitischen Literatur benutzte Begriff der "strukturellen Heterogenität" scheint dagegen eine analytisch höhere Aussagefähigkeit zu haben und kann u.E. auch einen Ansatz zur Beurteilung gewerkschaftlicher Probleme in Afrika darstellen.

Begriffsbestimmung

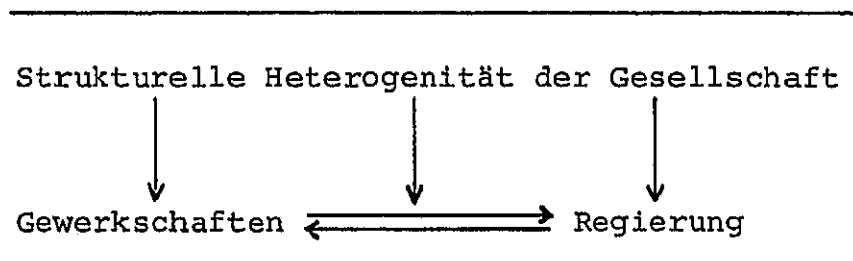
Diese strukturelle Heterogenität entspricht nicht dem eher formalen Bild dualer Entwicklung - hier "moderner", dort "traditionaler" Sektor - sondern steht für die auch innergesellschaftliche Vermittlung historisch gewachsener, internationaler Arbeitsteilung und

äußerer Abhängigkeit. Die strukturelle Heterogenität ist ein Ergebnis der historischen Entwicklung der afrikanischen Gesellschaften, der kolonialen Penetration und der partiellen Integration dieser Gesellschaften in das kapitalistische Weltwirtschaftssystem. Sie bedeutet die gleichzeitige Existenz von zwei verschiedenen Produktionsweisen und deren gegenseitige Blockierung.

Untersucht man z.B. die hier zugrundeliegende Problemstellung am konkreten Fall, so sollte man sich nicht auf institutionelle Aspekte beschränken, sondern diese und ihre strukturellen Bedingungen auf den konkreten historischen Kontext beziehen.

Problemzusammenhang

Versucht man die Probleme gewerkschaftlicher Arbeit in Afrika und z.B. die Konfliktbeziehungen zwischen Gewerkschaften und Regierungen in einen Problemzusammenhang zu stellen, so ließe sich das grob so skizzieren:



Danach bildet die strukturelle Heterogenität afrikanischer Gesellschaften den Rahmen für z.B. die Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Regierungen.

abgeleitete Kernprobleme

Aus der historischen Entwicklung und dem oben skizzierten strukturellen Rahmen lassen sich einige Kernprobleme gewerkschaftlicher Arbeit in Afrika ableiten, die auch das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Regierungen beeinflussen:

Marginalisierung

Die offensichtliche Konsequenz der strukturellen Heterogenität der Produktionsverhältnisse ist die allgemein in Afrika feststellbare Marginalisierung der lohnabhängigen Erwerbsbevölkerung. Diese Tatsache wird verstärkt durch die Tendenz zu einer wachsenden internen gesellschaftlichen Spaltung und einer zunehmenden externen Integration, d.h. der Vertiefung der partiellen Integration in das kapitalistische Weltwirtschaftssystem.

Folgende Übersicht soll die Stellung der lohnabhängigen Erwerbsbevölkerung in der Gesamtgesellschaft verdeutlichen:

Tabelle 1:

Geschätzte Gesamtbevölkerung, Zahl und Anteil der Erwerbstätigen und der lohnabhängig Arbeitenden in Afrika (nach Regionen, um 1960)

Region	Bevölkerung in Mio.	Erwerbstätige		Lohnabhängige insgesamt		Lohnabhängige in nicht-landwirtschaftl. Sektoren	
		in Mio.	in % der Bevölkerung	in Mio.	in % der Erwerbstätigen	in Mio.	in % der Erwerbstätigen
Ostafrika	67,6	24,7	36,5	3,8	15,4	2,5	10,1
Zentralafrika	32,8	13,8	42,1	2,1	15,2	1,6	11,6
Westafrika	71,8	32,9	45,8	2,0	6,1	1,7	5,2
Schwarzafrrika	173,2	71,4	41,2	7,9	11,1	5,8	8,1
Nordafrika	65,4	22,6	34,6	7,5	32,2	4,6	20,4
Südafrika	16,9	6,0	35,5	3,8	63,3	3,0	50,5
Afrika insgesamt	255,5	100,0	39,3	19,2	19,2	13,4	13,4

Quelle: G. Arrighi, Multinationale Konzerne, Arbeiteraristokratie und die ökonomische Entwicklung in Schwarz-Afrika, in: Senghaas, D. (Hrsg.) Peripherer Kapitalismus - Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung, Frankfurt 1974, S. 237

Die Konzentration der lohnabhängig Beschäftigten auf wenige wirtschaftliche Sektoren (z.B. Bergbau oder öffentlicher Dienst) verstärkt einmal ihre Isolation in der Gesellschaft, zum anderen begründet sie aber auch ihre strategisch wichtigen Positionen in diesen für Volkswirtschaften bedeutenden Bereichen. Auf diese Stellung, und nicht auf die Anzahl der Mitglieder, ist meist die Bedeutung der afrikanischen Gewerkschaften zurückzuführen.

Verkettung der Probleme

Analytisch bedeutsam ist jedoch nicht nur der Ursprung der gewerkschaftlichen Probleme, sondern auch die Verkettung dieser Probleme.

Beispiel:

Nimmt man z.B. das strategische und programmatische Defizit als ein wesentliches Problem gewerkschaftlicher Arbeit in Afrika, so lassen sich mindestens zwei miteinander verbundene Begründungsketten skizzieren: Einerseits fehlt den Gewerkschaften aufgrund der durch die ökonomische Struktur bedingten Arbeitslosigkeit und horizontalen Mobilität (Wanderarbeiter) der Arbeiter eine sichere Mitgliederbasis und führt u.a. zu einer hohen Fluktuation der Gewerkschaftsmitglieder, wodurch u.a. finanzielle Misere und das Fehlen einer kontinuierlichen Programmdiskussion erklärt werden können; zum anderen scheinen die aktuelle Theorielosigkeit und der Programmangel in der Außenorientierung der Gewerkschaften begründet, die ein auf die Entwicklungsbedingungen der afrikanischen Gesellschaften bezogenes Gewerkschaftsbewußtsein behindert. Diese Außenorientierung, die ihren Anfang in der direkten Beeinflussung durch europäische Gewerkschaften und die Kolonialmächte hatte, drückt sich sowohl in der häufig starken Zersplitterung der Gewerkschaften oder auch in der mangelnden Auseinandersetzung mit der von den ehemaligen Kolonialmächten geforderten "unpolitischen" Haltung und der Trennung von "ökonomischem" und "politischem" Kampf und der damit zusammenhängenden scheinbaren Alternative zwischen Schutzfunktion und systemverändernder Funktion der Gewerkschaften aus.

**starke Stellung
der
Exekutive**

Eine weitere, für die Analyse der Probleme gewerkschaftlicher Arbeit bedeutende Tatsache ist die dominierende Stellung der Exekutive in den politischen Systemen Afrikas. Besonders aus zwei Gründen werden die Regierungen zu den dominanten Konfliktpartnern der Gewerkschaften: zum einen sind Regierungen und Gewerkschaften Produkte der gleichen historischen Entwicklung; beide unterliegen denselben strukturellen Bedingungen, orientieren sich eher an den ehemaligen Kolonialmächten als an den Entwicklungsbedingungen ihrer Länder (was in einigen Fällen durch "Authentizitätskampagnen" verdeckt werden soll) und agieren im gleichen, gesamtgesellschaftlich relativ isolierten Aktionsfeld; zum anderen ist der "Staat" meist der größte Arbeitgeber des Landes.

Wenn man davon ausgeht, daß gewerkschaftliches Handeln in Afrika sich nicht auf einen quasi vorstaatlichen Raum begrenzen läßt, dann nimmt das Konfliktverhältnis zwischen Gewerkschaften und Regierungen - ungeachtet der aktuellen Ausprägung der politischen Systeme - eine zentrale Stellung bei der Analyse gewerkschaftlicher Arbeit in Afrika ein.

*Gewerkschaften
gesamtgesellschaftlich
bedeutsam*

Eine solche Analyse sollte von einer Gewerkschaftskonzeption ausgehen, die Gewerkschaften explizit auf die Gesamtgesellschaft und die optimale Nutzung der Produktionskräfte zum gesamtgesellschaftlichen Nutzen hin orientiert und ihr Aktionsfeld nicht auf Auseinandersetzungen auf dem Arbeitsmarkt beschränkt. Einer solchen Definition sollte ein Entwicklungsbegriff zugrundeliegen, der von der existentiellen Sicherheit und der Selbstbestimmung der Gesamtgesellschaft ausgeht.

2. Die Gewerkschaften im Unabhängigkeitskontext

Das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und politischen Gruppierungen vor der politischen Unabhängigkeit ist unterschiedlich beurteilt worden und war tatsächlich unterschiedlich in den einzelnen Ländern: es reichte von der strikten Trennung über informale Bindungen bis zum gemeinsamen Kampf mit den Unabhängigkeitsbewegungen für die nationale Freiheit.

*Folgen der
kolonialen
Vergangenheit*

Drei Folgen aus der kolonialen Vergangenheit erscheinen für das politische Engagement der afrikanischen Gewerkschaften von Bedeutung:

1. Besonders die britische Kolonialverwaltung versuchte, die afrikanischen Gewerkschaften erstens auf einen strikt "unpolitischen" Kurs festzulegen und zweitens sich durch eine Vielzahl von kleinen Einzelgewerkschaften (Zusammenschlüsse waren meistens verboten) eine Politik des "teile und herrsche" offen zu halten.
2. Diese Politik konnte jedoch nicht verhindern, daß der gewerkschaftliche Kampf gegen den Unternehmer auch zu einem politischen Kampf gegen die Kolonialregierung wurde. Der unabhängige Staat erschien den Gewerkschaften als Garant für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt. Über die so erkannte Interessenslage gelang den Gewerkschaften in vielen afrikanischen Ländern

die Identifikation mit nationalen Zielen.

3. Für die weitere Entwicklung des Verhältnisses zwischen Gewerkschaften und Regierungen in den unabhängigen Staaten ist wichtig, daß die Kolonialregierungen ein Kontroll- und Disziplinierungsinstrumentarium schufen, das ihre Herrschaft überlebte und später von den Regierungen in vielen unabhängigen Staaten - mit unterschiedlicher Motivation - benutzt wurde, um die Gewerkschaften an Parteien und Regierungen zu binden.

Die nationalistischen Parteien und Unabhängigkeitsbewegungen erkannten in den meisten Ländern früh die strategische Bedeutung der Gewerkschaften, da sich deren Einfluß auf Gebiete und wirtschaftliche Sektoren konzentrierte, wo die Kolonialregierungen leicht verwundbar waren.

Beziehungen
zwischen
Parteien...

Die Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Parteien hingen zum einen von dem Charakter der Parteien ab; die meist konservative Ideologie der "Elite"-Parteien, in denen sich z.B. Häuptlinge zu Wahlbündnissen zusammenschlossen (u.a. in Nigeria), war zumeist nicht mit den - wenn auch allgemeinen - programmatischen Vorstellungen der Gewerkschaften in Übereinstimmung zu bringen, während "Massen"-Parteien (u.a. in Tanzania) bewußt versuchten, mit den Gewerkschaften als bis dahin einzigen nicht-stammesgebundenen Organisationen zu kooperieren.

...und
Gewerkschaften

Zum anderen waren Struktur und Programmatik der Gewerkschaften ausschlaggebend: So konnten manche Gewerkschaften wegen eigener Instabilität und mangelnder Programmatik kein Bündnis mit Parteien eingehen, oder sie hielten sich völlig zurück (u.a. in Zambia). Andere paktierten mit der jeweils stärksten politischen Gruppe (u.a. in Uganda). Hier führte das Taktieren jedoch dazu, daß die Gewerkschaften weniger als Partner denn als Instrument oder als geduldete Opposition betrachtet wurden, da ihr Taktieren programmatisch nicht abgesichert war. Diese "Bündnisse" waren deshalb schon vor der Unabhängigkeit sehr brüchig und dadurch gekennzeichnet, daß die Parteien versuchten, die Gewerkschaften zu schwächen, indem sie z.B. rivalisierende Gewerkschaften gegeneinander ausspielten.

In anderen Ländern (so in Tanzania) wurde die Integration der Programmatik schon sehr früh betrieben: in der Parteiverfassung der TANU (Tanganyika African National Union) wurde die Unterstützung und Organisierung gewerkschaftlicher Interessenvertretung zum Programm dieser Partei. Im Gegensatz z.B. zu den meisten nigerianischen Parteien verstand sich die TANU als nationale Einheitsfront, die sich auch der Forderungen der Gewerkschaft annahm.

*innerorganisatorische
Folgen*

Das politische Engagement der Gewerkschaften in manchen Ländern hatte auch zwei bedeutende innerorganisatorische Konsequenzen:

1. es kam zu Spannungen zwischen zentralen Gewerkschaftsverbänden, die im wesentlichen Träger des politischen Engagements waren, und ihren Einzelgewerkschaften (z.B. in Ghana),
2. die engere Kooperation der Gewerkschaften mit den Parteien führte auch dazu, daß die Spontaneität der Arbeiterbewegung stärker unter Kontrolle gebracht wurde - eine Tendenz, die sich nach der Unabhängigkeit verstärkt fortsetzte.

Aus der historischen Entwicklung lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

Ergebnisse:

1. Eine einzelne oder dominierende Partei führte im allgemeinen zur Bildung einer zentralen Gewerkschaftsorganisation, während die Existenz mehrerer Parteien die Konzentration der Gewerkschaften nicht förderte. Zentrale Gewerkschaften waren jedoch eine wesentliche Voraussetzung für die Zusammenarbeit mit den Parteien.
2. Falls eine Partei eine progressive Ideologie entwickelte, waren die Gewerkschaften leichter zu integrieren; das gleiche traf für charismatische Bewegungen zu.
3. Bewaffnete Konflikte mit der Kolonialmacht förderten die Integration der Gewerkschaften in die nationale Bewegung.

Außenorientierung

Wenn auch die weitgehende Außenorientierung der afrikanischen Gewerkschaften die Übernahme von kolonialen Doktrinen - wie die Notwendigkeit zur "unpolitischen" Haltung der Gewerkschaften - begünstigte, so erkannten doch viele Gewerkschafter eine ursächliche Verbindung zwischen der sozialen und wirtschaftlichen Lage der afrikanischen Arbeiter und dem Kolonialsystem und die Notwendigkeit, nach der Un-

abhängigkeit an der ökonomischen Entwicklung des Landes mitzuarbeiten. Jedoch scheint das Spannungsverhältnis zwischen dieser Einsicht in die Notwendigkeit des gesamtgesellschaftlichen Engagements - hauptsächlich vertreten durch die zentralen Gewerkschaftsverbände - und der Betonung der gewerkschaftlichen Schutzfunktion auf betrieblicher Ebene - zu der Entwicklung eines programmatischen Defizits beigetragen zu haben, das ihre Position im unabhängigen Staat von vornherein schwächen mußte.

Haltung
der
Politiker

Die Politiker sahen vielfach in dem Einbezug der Gewerkschaften in politische Aktionen und ihre Bindung an die Parteien den einzigen Weg, sozialen und ökonomischen Fortschritt zu erreichen. Für sie waren Konzentration der Gewerkschaften und deren Beteiligung am Unabhängigkeitskampf strategische Notwendigkeiten im Kampf gegen Abhängigkeit und Unterentwicklung.

3. Die Gewerkschaften im unabhängigen Staat

Fortsetzung
der
Kooperation ?

Nachdem die Gewerkschaften z.T. mit politischen Parteien und Unabhängigkeitsbewegungen für die nationale Unabhängigkeit gestritten hatten, stellte sich nach Erreichen der Unabhängigkeit die Frage, ob und inwieweit sich diese Kooperation zwischen Gewerkschaften und Parteien in den unabhängigen Staat einbringen ließe.

Diese Frage - bzw. die Unfähigkeit auf beiden Seiten, sie programmatisch zu beantworten - führte in den meisten afrikanischen Ländern zu einer Krise in den Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Parteien bzw. Regierungen. Bisher scheint diese Frage, besonders vonseiten der Regierungen, nicht inhaltlich sondern administrativ "geklärt".

Interessen-
identität

Während Gewerkschaften und Parteien vor der Unabhängigkeit durch den Nationalismus verbunden waren, entfiel nun meist die Identität von einem - häufig so verstandenen - Allgemeininteresse und dem spezifischen Interesse der organisierten Arbeiter.

Während die bindende Ideologie des Nationalismus wenig konkret (z.B. im Sinne eines qualitativ bestimmten Entwicklungsbegriffes als Orientierung für den unabhängigen Staat) und auf den äußeren Gegner, die Kolonialmacht, fixiert war, bestand nun die Notwendigkeit, Funktionen und Aufgaben der Gewerkschaften im unabhängigen Staat genau zu definieren. Während die Opposition gegenüber der staatlichen Autorität der Kolonialregierung ein bedeutender Beitrag zur nationalen Emanzipation war, ging es nun darum, eine konkrete Form der Zusammenarbeit mit der Regierung zu finden.

programmatische Krise

Bis heute scheint es in kaum einem afrikanischen Land gelungen zu sein, diese Krise auf eine Lösung hin zu entwickeln - und nicht nur administrativ zu verdecken. Diese programmatische Krise kann als Problem jedoch nicht von ihren strukturellen Bedingungen und deren historischen Entwicklung isoliert werden:

- o die ökonomische Abhängigkeit der afrikanischen Länder,
 - o die strukturelle Deformierung ihrer Volkswirtschaften
 - o und schließlich die weitgehende Außenorientierung sowohl der Regierungen als auch der Gewerkschaften
- sind hier zu nennen.

Nur die Aufhebung des programmatischen Defizits, d.h. die programmatische Orientierung auf diese strukturellen Bedingungen hin und die Verständigung auf einen adäquaten Entwicklungsbegriff, könnte ein strategischer Ansatzpunkt sein, sowohl die strukturellen Bedingungen zu verändern als auch das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Regierungen zu klären.

Die oben schon angedeutete Entwicklung zum zentralistischen Staat mit einer dominierenden Exekutive beeinflusste wesentlich den Trend zur - häufig auch zwangsweisen - Kooperation der Gewerkschaften mit den Regierungen. Diesen Trend jedoch pauschal an europäischen Maßstäben zu messen, wäre zu einfach und wenig aussagekräftig; denn nicht in allen afrikanischen Staaten sind die Regierungen bloße Usurpatoren der Macht sondern (wenn auch häufig selbsternannte) Agenten der sozio-ökonomischen Entwicklung - und damit verdienen sie potentiell gewerkschaftliche Unterstützung. Besonders in Ländern, die einen nicht-kapitalistischen Entwicklungsweg anstreben (u.a. Algerien,

Tanzania), fallen den Gewerkschaften neue Aufgaben zu - die allerdings noch einer zugleich konkreten und programmatischen Ausgestaltung bedürfen.

Es wäre der Realität nicht angemessen, sich hier auf das eher formale Kriterium der staatlichen Kontrolle der Gewerkschaften zu beschränken. Dieses Kriterium ist nur geeignet, wenn man sich einen groben vergleichenden Überblick verschaffen will.

*Kriterium
der
Kontrolle*

Es bleibt aber festzuhalten, daß auch in den Ländern, die einen eigenständigen, nicht-kapitalistischen Entwicklungsweg anstreben, der Prozeß der politischen Koordinierung zwischen Gewerkschaften und Regierungen noch nicht richtig in Gang gekommen oder nachhaltig zu sein scheint.

Regierung versus Gewerkschaft

Es lassen sich allgemein folgende zentrale Zielsetzungen von Gewerkschaften und Regierungen herausarbeiten, die weitgehend miteinander konkurrieren:

Regierungen:

1. Die Regierungen versuchen, ihre Position der Macht und Kontrolle zu erhalten und abzusichern. Da die Regierungen sich aufgrund der innenpolitischen Labilität, ihrer häufig starken äußeren Bindungen und ihrer mangelnden Basis in der Bevölkerung durch potentiell oder tatsächlich oppositionelle Gruppen, wie z.B. Gewerkschaften, gefährdet sehen, versuchen sie, diese zumindest zu kontrollieren oder zu binden.
2. Die Regierungen versuchen, das wirtschaftliche Wachstum voranzutreiben, gleichgültig ob sie damit eine politische Legitimation erwerben, ihre Macht festigen wollen oder auch weitergehende, entwicklungspolitisch motivierte Ziele anstreben.
3. Die Regierungen und politischen Eliten streben eine nationale Einheit oder nationale Identität an oder versuchen, ethnische Rivalitäten, soziale Spannungen oder Klassenbildung administrativ zu verdecken.

*Sicherung
des
status quo*

Wachstum

Nation-building

Gewerkschaften

4. Die meisten afrikanischen Regierungen versuchen, den Gewerkschaften einen instrumentalischen Charakter zu verordnen, wobei dahin gestellt ist, ob sie dies aus dem Interesse heraus tun, die Gewerkschaften wenigstens partiell in einen Elitekonsensus einzubeziehen und sie als soziales Befriedungsinstrument zu gebrauchen, oder ob sie versuchen, über die Gewerkschaften die politische Basis der dominierenden Parteien zu stärken, oder ob sie den Gewerkschaften aufgrund einer bestimmten Entwicklungspolitik qualitativ neue Funktionen im Entwicklungsprozeß zuweisen.

Gewerkschaften:

*Mitglieder-
interessen*

1. Die Gewerkschaften (besonders die Einzelgewerkschaften) sehen ihre Hauptaufgabe in der Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder auf betrieblicher Ebene. Die starke Betonung der sozialen, betriebsbezogenen Schutzfunktion der Gewerkschaften ist zum einen auf die Arbeitsbedingungen und Interessen der Arbeiter in den Betrieben zurückzuführen, zum anderen aber auch aus der kolonialen Beeinflussung und aus auch heute noch starker Außenorientierung abzuleiten.

*Mitbestimmung
bei der
Planung*

2. Die Gewerkschaften möchten nicht nur Instrument bei der Durchführung der nationalen Entwicklungsplanung sein, sondern fordern ein Mitbestimmungsrecht bei der nationalen Entwicklungsplanung. Diese Zielsetzung wird von immer mehr Gewerkschaften in Afrika übernommen (besonders von den zentralen Verbänden), da sie der Ansicht sind, durch ihre Teilnahme an der Entwicklungsplanung wirksamer und nachhaltiger für die Verbesserung des Lebensstandards ihrer Mitglieder eintreten zu können.

Selbsterhaltung

3. Sie haben das Ziel der Selbsterhaltung und der Stärkung ihrer organisatorischen Macht auf zwei Ebenen:
 - a) sie suchen die verstärkte Unterstützung durch ihre Mitglieder und deren größere organisatorische Verankerung;
 - b) sie suchen die öffentliche Anerkennung, um politischen Repressionen vorzubeugen.

Machtpositionen

4. Aufgrund der innenpolitischen Labilität der meisten afrikanischen Länder und der Schwächen der gewerkschaftlichen Organisation versuchen besonders die führenden Gewerkschaftsfunktionäre, ihre Machtpositionen auszubauen, um politische Repressionen überstehen zu können.

Koordination der Ziele

Entsprechend der politisch-sozialen Bedingungen der afrikanischen Länder besteht die Notwendigkeit, die meist konkurrierenden und meist wenig konkreten Zielsetzungen der Regierungen und Gewerkschaften entweder auf die Erfordernisse gesamtgesellschaftlicher Entwicklung, im Sinne einer sozio-ökonomischen Emanzipation der betreffenden Länder, oder auf den schon bestehenden Elitekonsensus hin zu koordinieren. Diese Problematik soll später anhand von drei Konfliktfeldern erläutert werden.

Systematik mit methodischen Problemen

Versucht man, die verschiedenen Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Regierungen - über die Heterogenität der politischen Systeme in Afrika hinweg - systematisch darzustellen, so stößt man auf eine Vielzahl methodischer Probleme: diese Beziehungen sind z.B. nicht nur in verschiedenen Ländern unterschiedlich, sondern sie verändern sich im Laufe der Zeit auch innerhalb eines Landes (Beispiele sind der Wandel von Nkrumah über Busia zum NRC in Ghana oder die Änderung der Politik gegenüber den Gewerkschaften durch die Militärregierung Gowon und post-Gowon in Nigeria).

Ein weiteres Problem entsteht, wenn man ein relativ isoliertes Einteilungskriterium wählt. Ein solches Kriterium hat nur einen begrenzten Aussagewert, und es soll deshalb hier nur als Orientierungshilfe dienen.

Kriterium Kontrolle:

Wählt man das Kriterium "staatliche Kontrolle" (staatlich-exekutive Dominanz), so ergeben sich zwei Kategorien, zwischen denen allerdings keine feste Grenze besteht. Bei dieser Einteilung steht die Frage im Vordergrund, inwieweit die Regierungen versucht haben, die Gewerkschaften - vorwiegend über die nationalen Gewerkschaftsverbände - zu kontrollieren.

- a. Kontrollierte Gewerkschaften (zugleich weitgehend in den politisch-administrativen Apparat integriert).

kontrolliert...

Der allgemeine Prozeß der Vereinheitlichung (der sich nicht nur auf Gewerkschaften beschränkt) hat unterschiedliche Ausprägungen und ist auf unterschiedliche politische Motive zurückzuführen. Im allgemeinen können wir eine Einschränkung der Möglichkeiten für gewerkschaftliche Politik feststellen, - wobei von staatlicher Seite entweder Aktionsfelder der Gewerkschaften ersatzlos gestrichen werden oder neue Aufgaben zugewiesen werden.

Als Beispiele seien hier so unterschiedlich organisierte und politisch orientierte Staaten wie Algerien, Guinea, Senegal, Elfenbeinküste oder Tanzania genannt.

- b. Autonome Gewerkschaften

autonom...

In einigen Ländern (z.B. in Zambia) hatten Gewerkschaften in industriellen Regionen oder Zentren eine so starke Position behaupten können, die es ihnen ermöglichte, teilweise sogar offen in Opposition zur Regierung zu treten. Der politische Trend geht jedoch eher in die andere Richtung: so wurden auch die politischen Rechte der Gewerkschaften in Nigeria durch die neue Militärregierung eingeengt, in Zambia wurde - vorwiegend mit außenpolitischer Begründung - vor einiger Zeit der allgemeine Ausnahmezustand verhängt.

- c. Gewerkschaften unter "informaler" Kontrolle

"informale"
Kontrolle

Eine weitere Kategorie könnte man mit Gewerkschaften unter "informaler" Kontrolle umschreiben: so vermeidet es der formal relativ autonome tunesische Gewerkschaftsbund bewußt, sich in zu starken Gegensatz zur Regierung zu setzen; er bleibt in seiner Politik unterhalb einer nicht offen gezogenen Toleranzgrenze.

Handlungsspielraum

Im Ergebnis läßt sich festhalten, daß das Kriterium "Staatliche Kontrolle" keine zuverlässige Beurteilung erlaubt. Sowohl bei der vergleichenden als auch bei der fallbezogenen Untersuchung gewerkschaftlicher Politik in Afrika sollte man eher vom Konzept eines "Handlungsspielraums" der Gewerkschaften ausgehen, wobei die staatliche Kontrolle ein, wenn auch zentraler Aspekt ist, der sich qualitativ auf die Möglichkeiten gewerkschaftlicher Zielverwirklichung bezieht. Wenn wir dagegen beispielsweise das Streikrecht als Kriterium für eine eher

formalrechtliche Autonomie nehmen, ergibt sich das Problem, daß in Ländern mit starker staatlicher Kontrolle über Gewerkschaften trotz formalem oder faktischem Streikverbot immer wieder gestreikt wird.

4. Darstellung von Konfliktfeldern gewerkschaftlicher Arbeit

Auf dem Hintergrund der Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Regierungen lassen sich die Probleme gewerkschaftlicher Arbeit sehr deutlich anhand konkreter Konfliktfelder aufzeigen - wenn auch diese Konfliktfelder nicht originär auf dieses Verhältnis zurückgehen. Vielmehr ergeben sie sich aus den spezifischen strukturellen Bedingungen der Entwicklungsländer, die eben diese Konfliktbeziehungen zwischen Gewerkschaften und Regierungen begründen.

Unterschiede

Aufgrund der Unterschiede der politischen Systeme kann man nicht von einer für ganz Afrika gleichgearteten politischen Ausprägung der Konfliktstrukturen sprechen: so kann einerseits eine gewerkschaftliche Forderung in einem Land zwischen Gewerkschaften und Regierung kontrovers sein, in einem anderen jedoch nicht; zum anderen können sich diese Konfliktverhältnisse innerhalb eines Landes im Verlaufe seiner historischen Entwicklung verändern.

Felder

Es soll hier versucht werden, einige zentrale Bereiche:

- o allgemeine Wirtschaftspolitik,
- o Einkommenspolitik,
- o Stellung der Gewerkschaften in den Gesellschaften

zu skizzieren. Diese Bereiche sind weder vollständig noch können sie eine strikte sachliche Trennung darstellen. Die gewählte Einteilung bedeutet nur eine thematische Schwerpunktbildung.

4.1. Allgemeine Wirtschaftspolitik

Erwartungen

Die Konfliktsituation im Bereich der Wirtschaftspolitik - gekennzeichnet durch die gegebene wirtschaftliche Struktur und die relative Marginalität der regelmäßig angestellten Beschäftigten - wird wesentlich beeinflusst von den Erwartungen auf einen höheren Lebensstandard, den die Lohnarbeiter und Angestellten mit der Unabhängigkeit verbanden und ihre Gewerkschaften fordern. Diese Verbesserung des Lebensstandards wird aber fast ausschließlich auf die Gruppe der Arbeiter und Angestellten hin von den Gewerkschaften konkretisiert. Demgegenüber steht die allgemeine Problematik der ökonomischen Entwicklung, mit der sich die Regierungen konfrontiert sehen und ihr Bedürfnis nach allgemeiner innenpolitischer Legitimation.

"Wachstum ohne Entwicklung"

Diese Konfliktsituation wird nicht dadurch abgeschwächt, daß "Industrialisierung" und "wirtschaftliches Wachstum" sowohl Ziele der Regierungen als auch der Gewerkschaften sind.

Während die allgemeine Forderung nach wirtschaftlichem Wachstum oberflächlich gesehen richtig erscheint, erweisen sich doch die gesellschaftspolitischen Konsequenzen eines wirtschaftlichen Wachstums dann für die Gewerkschaften als problematisch, wenn es sich beispielsweise um "Wachstum ohne Entwicklung" handelt:

- Die Investitionen haben überwiegend privaten Charakter, d.h. sie werden im wesentlichen von ausländischen Unternehmen vorgenommen was aufgrund der dann verwendeten kapital- und nicht arbeitsintensiven Technologie beschäftigungspolitisch eher negative Folgen hat. Damit sind auch die Interessen der Gewerkschaften betroffen.
- Wenn die aus dem wirtschaftlichen Wachstum entstehende Verteilungsproblematik "auf später" vertagt werden soll, um u.a. das "Investitionsklima" für die ausländischen Investoren zu erhalten und die Privilegien der Elite abzuschirmen, werden die Gewerkschaften zur Zurückhaltung veranlaßt.

- Wenn eine "liberale" Investitions- und Industrialisierungspolitik betrieben wird, werden die strukturelle Heterogenität und Außenorientierung der afrikanischen Volkswirtschaften erhalten und gefestigt.

Langfristig würde eine solche Politik die organisatorische Basis der Gewerkschaften schwächen und ihren politischen Einfluß mindern. Schon heute ist ein Trend zur Stagnation der industriell Beschäftigten bei wirtschaftlichem Wachstum zu erkennen. Selbst kurzfristig würde diese Politik eine weitergehende Marginalisierung der Industriearbeiter bedeuten, besonders auch im Hinblick auf wachsende Disparitäten in der Einkommensentwicklung.

*Forderungen
der
Regierungen*

Während vor der Unabhängigkeit eine konsumtive, gruppenbezogene Gewerkschaftspolitik zur unmittelbaren Verbesserung des Lebensstandards der Arbeiter von den nationalen Unabhängigkeitsbewegungen im allgemeinen anerkannt wurde, erwarten die Regierungen heute die Mitverantwortung der Gewerkschaften in erster Linie bei der Mäßigung der Lohnforderungen, der Steigerung der Produktion und - in einigen, eher sozialistisch orientierten Ländern - bei der Durchführung der Entwicklungspläne. Besonders in den sozialistisch orientierten Staaten fällt den Gewerkschaften die Aufgabe zu, die Arbeiter zur Produktionsdisziplin anzuhalten.

Verallgemeinernd lassen sich hier folgende Konfliktpositionen feststellen:

- Die Gewerkschaften, vor allem die Einzelgewerkschaften, vertreten eine eher konsumtive, gruppenbezogene und industriebezogene Politik, während
- die Regierungen (mit unterschiedlicher politischer Zielsetzung) eine produktive, gemeinschafts- und nationbezogene Gewerkschaftspolitik fordern.

Kapitalbildung

Aus dieser Position heraus verweisen die Regierungen auch auf die Notwendigkeit der internen Kapitalbildung als einem wesentlichen Element des wirtschaftlichen Wachstums und begründen damit ihre Forderungen nach Produktionsdisziplin und Mäßigung der Lohnforderungen. In einigen Ländern fordern die Regierungen die Gewerkschaften auch auf, den Sparwillen der Mitglieder zu mobilisieren; so wurden u.a. in Zambia und Tanzania Sparkassen auf gemeinwirtschaftlicher Ebene gegründet.

Opposition der Gewerkschaften

Die Gewerkschaften und ihre Mitglieder opponieren jedoch vor allem dann gegen diese Forderungen der Regierungen, wenn - wie u.a. in Kenya oder einigen westafrikanischen Staaten - die Regierungen Lohnverzicht oder zumindest Lohnmäßigung fordern, die herrschende Elite des Landes sich aber selbst stetig bereichert. Auch der Versuch, durch staatliche Zwangssparmaßnahmen, wie 1961 in Ghana, die Sparquote der Arbeiter zu heben, stoßen auf den entschiedenen Protest der Gewerkschaften und ihrer Mitglieder.

Wandlung ?

Neben den überkommenen, durch das Gruppeninteresse bestimmten Forderungen, gehen die Gewerkschaften aber heute mehr und mehr dazu über, ihre Forderungen auch in einen größeren sozio-ökonomischen Kontext einzuordnen. Wenn die Forderungen auch meist schlagwortartig vorgebracht werden, ohne durch Alternativkonzepte zur Regierungspolitik untermauert zu sein, so deuten sie doch auf eine Wandlung (und eventuell Erweiterung) des Konfliktverhältnisses mit den Regierungen hin.

Wenn der Generalrat der tanzanischen Gewerkschaften z.B. 1967 folgende Kritikpunkte nennt:

- den mangelnden Einfluß auf Planung und Produktion ausländischer Unternehmen,
- den ungehinderten Profittransfer,
- den überproportional hohen Anteil von Planungsexperten aus kapitalistischen Ländern,
- die fehlende staatliche Preiskontrolle,
- die verzögerte Afrikanisierung,

oder wenn afrikanische Gewerkschafter die Nationalisierung der wichtigsten Industrien fördern, so werden nicht nur allgemeine nationale Probleme genannt, sondern auch Instrumente angedeutet.

Ergänzung...

Es wird sich zeigen müssen, inwieweit es den Gewerkschaften gelingt, die Ebene des Deklamatorischen zu verlassen und den weitgehend staatlich eingeengten tarif- und lohnpolitischen Handlungsspielraum durch ihre aktive Mitwirkung und Mitbestimmung in der nationalen Wirtschaftspolitik zu ergänzen bzw. zu ersetzen.

Die Frage ist, ob es ihnen gelingt, die Interessen ihrer Mitglieder auch in Form von Forderungen und Vorschlägen z.B. zur Industrialisierungs- und Technologiepolitik, oder zur Struktur- und Regionalpolitik zu konkretisieren. Der Erfolg einer solchen Politik hängt sicher auch von den politischen Rahmenbedingungen ab - ein stärkeres und breiteres wirtschaftspolitisches Engagement würde die Konfliktmöglichkeiten mit den Regierungen nicht vermindern; sie hätten dann aber einen explizit gesamtgesellschaftlichen Bezug, d.h. die Gewerkschaften würden u.a. auch ihre innenpolitische Bündnisfähigkeit stärken.

4.2. Einkommenspolitik

Obwohl die Grundpositionen oben schon umrissen sind, soll dieses Konfliktfeld noch eingehender betrachtet werden.

*staatliche
Einkommenspolitik*

Die staatliche Einkommenspolitik bietet auch in Afrika - wie in den Industrieländern - den Regierungen zunehmend ein Instrumentarium, gewerkschaftliche Lohnpolitik zu beeinflussen. Diese Tatsache wird noch dadurch unterstrichen, daß die Regierungen in den meisten afrikanischen Ländern selbst der größte Arbeitgeber sind. Die einkommenspolitischen Ansätze sind allerdings unterschiedlich und häufig wenig präzisiert. Während z.B. in Tanzania die Einkommenspolitik vollständig in die nationale Politik integriert ist, gibt es in Nigeria private Lohnverhandlungen mit einem formal größeren Handlungsspielraum für die Gewerkschaften.

Mindestlohn

Die "Mindestausstattung" staatlicher Einkommenspolitik besteht in Afrika in der Festlegung eines gesetzlichen Mindestlohnes. Einige Länder, wie z.B. Tanzania, gehen weiter und setzen auch eine Obergrenze für Lohnerhöhungen: Bindungen an Produktivitätssteigerungen bzw. eine maximale Steigerung um 5 %.

Die Lohnpolitik der Gewerkschaften wird so rechtlich und faktisch in die allgemeine staatliche Wirtschaftspolitik integriert. Diese staatliche Einkommenspolitik gerät jedoch vielfach zum administrativen Lückenbüßer für ein umfassenderes wirtschafts- und entwicklungspolitisches Programm.

*autonome
Verteilungsziele ?*

Es stellt sich natürlich hier auch die grundsätzliche Frage, ob und wie in den ökonomisch stark abhängigen Ländern autonome Verteilungsziele von den Regierungen (auch in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften) unter dem Gesichtspunkt der sozialen Gerechtigkeit entwickelt werden können. Der bisher konsequenteste Versuch in dieser Richtung ist in Tanzania unternommen worden.

Das Dilemma...

Konkret, auf das Konfliktverhältnis bezogen, besteht das Dilemma der Lohn- und Einkommenspolitik in den meisten afrikanischen Ländern darin, daß einerseits - aus ökonomischer Sicht - die Produktivitätssteigerungen im Rohstoff- und Industriesektor, die heute über die Lohnsteigerungen (wie Royalties für die herrschende Elite und Gewinne der ausländischen Unternehmen) meist konsumtiv verwandt werden, eigentlich wieder investiert werden müßten (ebenso wie die Royalties und Gewinne der ausländischen Unternehmen) und daß die Lohnsteigerungen in diesen modernen Sektoren der gesamtgesellschaftlichen Einkommensentwicklung angepaßt werden sollten. Völlige Tarifautonomie der Gewerkschaften erscheint dann widersinnig, wenn erstens die sektoral eng begrenzten Produktivitätszuwächse einseitig nur Minderheiten zugute kommen und wenn zweitens Kapital fehlt, um bei bestehender hoher Arbeitslosigkeit neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Andererseits sind Lohnbeschränkungen problematisch, da auch die Einkommen der Lohnarbeiter meist nur wenig über dem Existenzminimum liegen. Lohnbeschränkungen sind auch unter verteilungspolitischen Gesichtspunkt problematisch, da eine gerechte Einkommensverteilung desto schwieriger wird, je später dieses Problem im Entwicklungsprozeß ange-

gangen wird; denn die Gewerkschaften können in den wenigsten afrikanischen Ländern davon ausgehen, daß eine gemäßigte Lohnforderung der allgemeinen Einkommensentwicklung zugute käme.

Mindestlohn

Einen der markantesten Kritikpunkte der Gewerkschaften bildet in diesem Zusammenhang die Berechnung des gesetzlichen Mindestlohnes, der in vielen Fällen von den Unternehmen als durchschnittlicher Tariflohn (oder sogar als Lohnobergrenze) mißbraucht wird, um die Lohnkosten niedrig zu halten. Hier sind die Gewerkschaften gezwungen - besonders auch aufgrund der in vielen afrikanischen Ländern starken inflationären Entwicklung - mit Nachdruck ihrer gruppenspezifischen Schutzfunktion nachzukommen.

Lohnstruktur

Einen weiteren Konfliktpunkt bildet die Lohnstruktur: so führten z.B. die Lohnunterschiede zwischen nicht-afrikanischen und afrikanischen Arbeitern und Angestellten im zambischen Kupfergebiet zu ständigen Kontroversen zwischen Gewerkschaften und Regierung.

4.3. Stellung der Gewerkschaften

Ziel der Regierungen

Die afrikanischen Regierungen versuchen - mit unterschiedlichen politischen Motiven - Gewerkschaften in das von ihnen beherrschte politische System zu integrieren, indem sie den Gewerkschaften eine neue, komplexe und multifunktionale Rolle zuweisen oder sie schlicht einer administrativen Kontrolle unterziehen. Diese neue Rolle ist in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich definiert und wird durch das defensive Ziel der Regierungen, mit Hilfe der Gewerkschaften den "Arbeitsfrieden" zu sichern, nur unzureichend erklärt.

sozialistisch orientierte Länder

Besonders deutlich werden die Konflikte in sozialistisch orientierten Ländern (z.B. in Algerien, Guinea, Tanzania), da hier die Konflikte zumindest auf der Seite der Regierung oder der dominierenden Partei an einer umfassenden, konkreten gesellschaftspolitischen Zielsetzung orientiert werden. In diesen Ländern (so auch in Ghana unter Nkrumah) ist es die Vorstellung der dominierenden Partei, daß Gewerkschaften und Partei Teile derselben nationalen Bewegung sind. Präsident Nyerere von Tanzania bezeichnete Gewerkschaft und Partei als die beiden Beine der nationalen Bewegung.

Diese Auffassung führt in Algerien zu der konkreten Forderung an die Gewerkschaften, zum einen die 1971 verkündete "sozialistische Unternehmensführung" (als Schritt zur Arbeitermitbestimmung) zu verwirklichen und zum anderen sich an der Agrarrevolution zu beteiligen, um die Kluft zwischen Industriearbeitern und Bauern abzubauen und zur politischen Bewußtseinsbildung auf dem Lande beizutragen.

Strukturmodelle

Vorstellungen der Regierungen

Die Vorstellungen der Regierungen zur Stellung der Gewerkschaften in der Gesellschaft lassen sich wie folgt in einigen Grundmustern grob skizzieren (diese Grobstrukturen müßten auf ein bestimmtes Land hin verfeinert und z.B. durch Instrumente wie Schlichtungsstellen ergänzt werden):

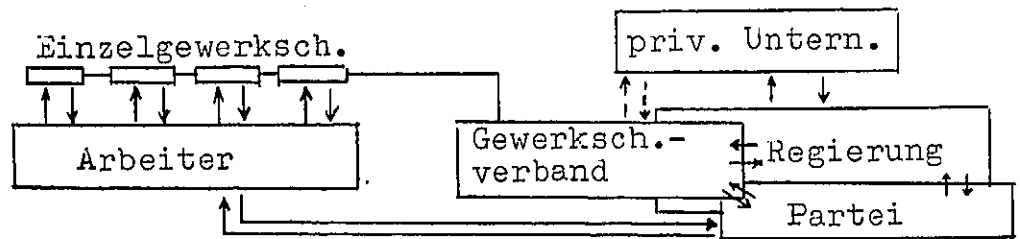
1. Der folgende Zusammenhang (Gewerkschaften als autonome Größe und Interessenvertretung der Arbeiter gegenüber Kolonialregierung und Unternehmen) war in den meisten Ländern ursprünglich festzustellen und entsprach den gewerkschaftlichen Vorstellungen am ehesten:



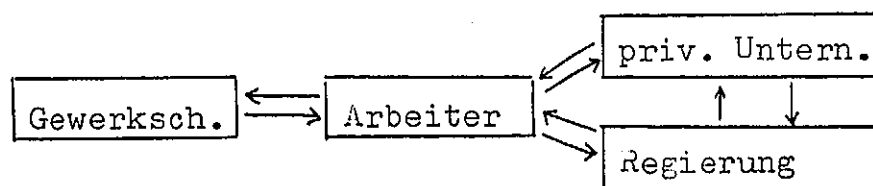
2. Dann versuchten die meisten Regierungen, die Gewerkschaften über kontrollierte nationale Dachverbände zu binden (vorherrschende Situation heute in den meisten Ländern):



3. In einigen sozialistisch orientierten Ländern (u.a. auch in Tansania) versuchen die dominierenden Parteien die Verbindung zu den Arbeitern auch direkt und treten damit teilweise in Konkurrenz zu den Gewerkschaften:



4. In einigen Ländern (so in Ghana unter Busia) werden die Gewerkschaften geduldet; die Regierungen versuchen aber, ihren Einfluß auf die Arbeiter zu unterlaufen:



Reaktion
der
Gewerkschaften

Die Reaktion der Gewerkschaften auf die Vorstellungen der Regierungen ist zumindest zweispältig: grundsätzlich scheinen die Vertreter der zumeist regierungsloyalen gewerkschaftlichen Dachverbände geneigt, der jeweiligen Regierungsposition zuzustimmen - wenn auch loyale Gewerkschafter, wie z.B. Tom Mboya in Kenya, sich selbst sehr früh dagegen wandten, Gewerkschaften in politische Parteien umzufunktionieren.

Demgegenüber blieb der Wille der Einzelgewerkschaften zu weitgehender Autonomie der gewerkschaftlichen Aktion und zum Streikrecht als dem wichtigsten Kampfmittel nahezu ungebrochen.

Selbst in Ländern, in denen Gewerkschaften als integriert gelten, wollen die Gewerkschaften nicht auf das bewährte Kampfmittel des Arbeitskampfes verzichten. So hat es z.B. in Kenya, trotz Streikkontrolle seit Februar 1964, alleine zwischen Februar und Juni 1964 150 Streiks gegeben, gegenüber 230 Streiks im ganzen Jahr 1963.

Ein bedeutender Streitpunkt zwischen Regierungen und Gewerkschaften war immer schon die Mitgliedschaften der Gewerkschaften in internationalen Gewerkschaftsverbänden. So hat vor kurzem erst die neue nigerianische Militärregierung beschlossen, jeden Einfluß von internationalen Gewerkschaftsorganisationen, mit Ausnahme der ATUU (African Trade

Union Unity) und der ILO (International Labour Organization), in Nigeria auszuschließen.

Auch neuere Versuche der Regierungen, den Gewerkschaften im Rahmen von Mitbestimmungsmodellen auf Betriebsebene neue Funktionen zuzuweisen¹⁾, stoßen bei den Gewerkschaften auf Kritik, da sie in Tanzania die Gefahr sehen, daß die im Rahmen der Mitbestimmung eingeführten Arbeiterkomitees in der Praxis dazu tendieren können, von den Unternehmen dazu mißbraucht zu werden, die Arbeiter in ihrem Sinne zu disziplinieren.

In diesem Zusammenhang müssen die Gewerkschaften der Gefahr begegnen, als quasi bürokratischer Transmissionsriemen der Regierung und des zentralen Gewerkschaftsverbandes sich von der Basis der Mitglieder und Arbeiter zu isolieren.

In Tanzania hat die bisher unbefriedigende Praxis der betrieblichen Mitbestimmung schon zu Streiks geführt. Konkret werden hier von kritischen Gewerkschaftern folgende Punkte bemängelt:

- das Mitbestimmungsmodell ist nur auf bestimmte Betriebe beschränkt,
- die Betriebsräte treten zu selten zusammen,
- das Modell wird nicht einmal in den halbstaatlichen Betrieben voll angewandt,
- die Betriebsräte behandeln nicht alle Vorschläge der Arbeiter,
- obwohl die Mitarbeit in den Betriebsräten der Sachkenntnis bedarf, wird von den Unternehmensleitungen nichts unternommen, die Arbeiter sachlich in die Lage zu versetzen, ihre Kollegen vertreten zu können.

Kritik
an der
Mitbestimmung

1) so wurde z.B. neben Algerien und Tanzania auch in Zambia 1972 ein Mitbestimmungsmodell eingeführt, das sich an bundesdeutsche und jugoslawische Vorbilder anlehnt.

Sicherlich ist es legitim, daß die Gewerkschaften nach dem allgemein nicht erfolgreichen Versuch der Regierung, durch Integration via Dachverbände die Gewerkschaften zu gängeln, den Versuchen einer administrativen Mitbestimmung in Betrieben skeptisch gegenüberstehen; doch sollte von Seiten der Gewerkschaft auch bedacht werden, daß eine aktive Arbeitermitbestimmung und -selbstverwaltung auf Betriebs-ebene und gerade in sozialistisch orientierten Ländern notwendig ist, um den begonnenen Entwicklungsprozeß nicht bürokratisch erstarren zu lassen. Die afrikanischen Gewerkschaften sollten die betriebliche Mitbestimmung aktiv annehmen und nutzen.

4.4. Die Mittel der Konfliktaustragung

Die Eingriffe der Regierungen in den Handlungsspielraum der Gewerkschaften geschehen auf verschiedenen Ebenen und mit verschiedenen Mitteln. Die wichtigsten sollen hier vorgestellt werden.

Häufig laufen formale und informale Maßnahmen der Regierungen parallel - sie können sich sogar widersprechen, was zu einer stärkeren Verunsicherung der Gewerkschaften führt.

Die Maßnahmen der Regierungen lassen sich auf folgenden Ebenen feststellen:

- a) gesetzgeberische Ebene,
- b) organisatorische Ebene,
- c) personelle Ebene.

Diese Ebenen stehen in engem Zusammenhang; vielfach werden in a) die Voraussetzungen für b) geschaffen.

a) gesetzgeberische Ebene

Auf gesetzlichem Wege werden die gewerkschaftlichen Handlungsspielräume sehr unterschiedlich beeinflußt:

- o Genehmigungsverfahren für Streiks,
- o Streikverbot,
- o Eingriffe in Tarifverhandlungen durch obligatorische Schlichtungsverfahren,
- o finanzielle Verantwortlichkeit der Gewerkschaften gegenüber

der Regierung,

- o Verbot der Mitgliedschaft in internationalen Gewerkschaftsorganisationen oder
 - o die direkte Ausweisung oppositioneller Gewerkschafter;
- andererseits werden loyale Gewerkschaften belohnt:
- o durch die verbindliche Mitgliedschaft der Einzelgewerkschaften im loyalen Gewerkschaftsdachverband,
 - o durch finanzielle Konsolidierung der Gewerkschaften durch die Einführung des check-off-Systems
 - o Integration des Regierungssystems.

Wenn jedoch die z.T. sehr strengen Gesetze nicht immer gleichmaßen streng angewendet werden, so sollte dies nicht nur als "liberale" Handhabung verstanden werden, sondern es besteht vielmehr die Wahrscheinlichkeit, daß die Regierungen bewußt so verfahren, um die Gewerkschaften zu verunsichern, um den Status der Gewerkschaften zwischen fixierter Gesetznorm und schwankender Gesetzespraxis in der Schwebe zu halten.

b) organisatorische Ebene

Organisatorisch-taktisch gingen die Regierungen in der Regel in zwei Schritten vor:

1. Kontrolle über die nationalen Gewerkschaftsverbände bzw. deren Neugründung,
2. Einzelgewerkschaften werden u.a. nur gesetzlich anerkannt, wenn sie Mitglieder der regierungsloyalen nationalen Verbände sind.

Die nationalen Gewerkschaftsverbände waren von den Regierungen als wichtigstes Kommunikationsmedium zwischen ihnen und der lohnabhängigen Bevölkerung gedacht. Dieser Versuch gilt aber heute als weitgehend gescheitert, u.a. weil die nationalen Gewerkschaftsverbände sich gerade aufgrund ihrer engen Bindungen zur herrschenden politischen Elite immer stärker von den Arbeitern isolierten.

Neben Versuchen der Regierungen, die Gewerkschaften durch deren Spaltung beherrschen zu können (z.B. in Uganda) erwies sich auch das check-off-System als effektives Kontrollinstitut: da die von den Arbeitern einbehaltenen Gewerkschaftsbeiträge über die Gewerkschafts-

verbände an die Einzelgewerkschaften weitergeleitet werden, ist es leicht, oppositionelle Gewerkschaften finanziell "an der kurzen Leine zu führen".

In einigen Ländern, wo die dominierenden Parteien versuchen, sich als "All-Klassen-Parteien" darzustellen, kommt es zur Konkurrenz zwischen lokalen Funktionären der Parteien und Gewerkschaften (z.B. in Zambia); auch in Tanzania kam es schon zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen Gewerkschaften und TANU-Betriebsgruppen.

c) personelle Ebene

Schon sehr früh haben afrikanische Regierungen Gewerkschafter in Kabinette und andere staatliche Positionen berufen, um die Gewerkschaften auf diese Weise zu binden. Meist wurden die Gewerkschafter als Arbeitsminister berufen, da sie aufgrund ihrer Organisationserfahrung besser in der Lage waren, die Gewerkschaften zu disziplinieren.

Kampfmittel
der
Gewerkschaften

Das zentrale Kampfmittel der Gewerkschaften in den Auseinandersetzungen mit den Regierungen bleibt - mit direkter Wirkung - der Streik. Streiks und "work stoppages" finden trotz formalem oder faktischem Streikverbot in den meisten afrikanischen Ländern immer wieder statt.

politischer
Druck

Aber die Gewerkschaften versuchen auch - besonders in den Ländern, in denen sie enger mit den Parteien verbunden sind - politischen Druck auf Parteien und Regierungen auszuüben. So haben die Gewerkschaften in Tanzania bei einer Kommunalwahl schon einmal gegen Kandidaten der dominierenden TANU (Tanganyika African National Union) gekämpft. Hin und wieder drohen Gewerkschaften auch damit, oppositionelle Parteien zu unterstützen oder zu gründen.

5. Folgerungen

historische
Entwicklung und
strukturelle
Deformierung

1.

Vielfach werden Gewerkschaften für europäische Organisationen in afrikanischer Umwelt gehalten. Daraus sollte jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß Gewerkschaften als soziale Organisation nicht der sozio-ökonomischen Realität afrikanischer Gesellschaften entsprechen - sie müssen vielmehr, bei der Analyse ihrer Probleme, auf diese Realität bezogen werden.

Aus der historischen Entwicklung und der strukturellen Deformierung der afrikanischen Volkswirtschaften ergeben sich für die Analyse afrikanischer Gewerkschaften zwei grundsätzliche Überlegungen:

- a) Durch die koloniale Penetration afrikanischer Gesellschaften und ihre partielle Integration in das kapitalistische Weltwirtschaftssystem entstand eine Verbindung der historischen Entwicklung zwischen afrikanischen und europäischen Gesellschaften, die vielfach als Beziehung zwischen Zentrum und Peripherie charakterisiert wird. In diesem Zusammenhang erscheint die Gewerkschaft in peripher-kapitalistischen Ländern (ebenso wie in Europa) als adäquate Organisationsform des Protestes und des Kampfes der lohnabhängig Beschäftigten.
- b) Durch die besonderen strukturellen Bedingungen der Kategorie Entwicklungsland werden die Probleme gewerkschaftlicher Arbeit und gewerkschaftlicher Strategie beeinflusst. Damit wird die strukturelle Deformierung afrikanischer Ökonomien auch zu einem zentralen Bezugspunkt der Analyse afrikanischer Gewerkschaften.

"freie"
Gewerkschaften
versus
Entwicklungs-
gewerkschaften

Aus diesem Grunde sind europäische Vorstellungen von "freien" Gewerkschaften nicht adäquat; sie würden eher eine Entpolitisierung der Gewerkschaften einleiten, da gewerkschaftliche Aktion in Afrika nicht in einem verstaatlichten Raum stattfindet, und ihre Isolierung von der Gesamtgesellschaft verstärken. Gewerkschaftliche Freiheit sollte eher an der Möglichkeit gewerkschaftlicher Zielverwirklichung gemessen - und diese kann bei integrierten, eng mit der Regierung zusammenarbeitenden Gewerkschaften u.U. größer sein als bei formal "freien" oder "autonomen" Gewerkschaften.

2.

"angemessener"
Lohn

Ein zentrales Problem gewerkschaftlicher Arbeit besteht in Festlegung eines, auch der gesamtgesellschaftlichen Einkommensentwicklung angemessenen Lohnes. Da es in den meisten Ländern faktisch keine Kollektivverhandlungen gibt - selbst dort wo sie formell als Recht anerkannt sind, bildet der gesetzlich festgelegte Mindestlohn die Grundlage aller Löhne und Gehälter - befinden sich die Gewerkschaften in einem schwachen Verhältnis zu privaten, meist ausländischen Unternehmen und ist auch ihr Konfliktverhältnis zu den Regierungen wesentlich begründet.

Funktionsverlust

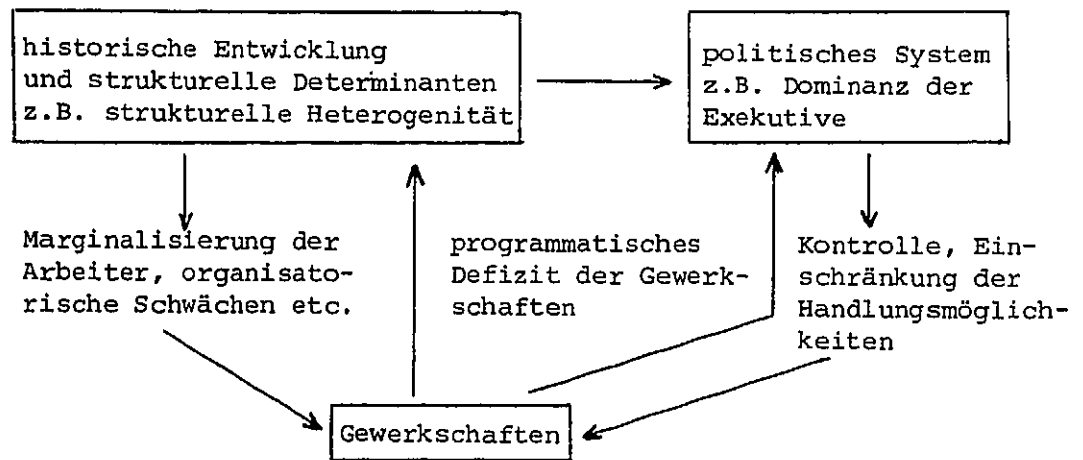
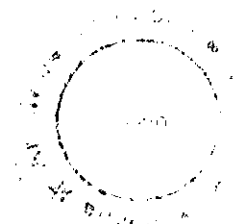
Dieser Funktionsverlust der Gewerkschaften (vor allem der Wegfall der Kollektivverhandlungen) konnte bisher kaum kompensiert werden, sondern verstärkt im Zusammenhang mit z.B. dem Streikverbot existentielle Probleme der Gewerkschaften: mit dem Streik als kollektives Kampfmittel verloren die Gewerkschaften ein zentrales Instrument, die Mitglieder im Konflikt zu solidarisieren.

Der Funktionsverlust der Gewerkschaften und die zunehmende staatliche Kontrolle hatten in den meisten afrikanischen Ländern nicht den von den Regierungen erhofften Erfolg und brachten den Gewerkschaften häufig existentielle Probleme.

Wenn auch die staatliche Kontrolle instrumental umfassender wurde, so beschränkte sie sich in ihrer nachhaltigen Wirkung doch meist nur auf die zentralen Gewerkschaftsverbände. Dies bedingte eine wachsende Kluft zwischen politischem Machtzentrum, dem nun die zentralen Gewerkschaftsverbände angehören, und den lohnabhängigen Beschäftigten und vielen Einzelgewerkschaften, deren Streikbereitschaft ungebrochen blieb. Diese Entwicklung führte auch in vielen Fällen zu einer Vertrauenskrise zwischen den Gewerkschaften und ihren Mitgliedern, wodurch die ursprüngliche Labilität der gewerkschaftlichen Organisation noch verstärkt wurde.

Problemzusammenhang

Die Probleme gewerkschaftlicher Arbeit, die aus den strukturellen Bedingungen und dem Konfliktverhältnis mit den Regierungen entstanden lassen sich in folgendem Problemzusammenhang skizzieren:



3.

Aus der historischen Entwicklung und den strukturellen Bedingungen ergeben sich folgende Ansatzpunkte, die Probleme gewerkschaftlicher Arbeit in Afrika programmatisch anzugehen:

- Wenn sich die Gewerkschaften in Afrika auf eine Perspektive hin orientieren wollen, d.h. die gesellschaftliche Produktion auf die konkreten Entwicklungsbedürfnisse der Länder beziehen und eine Strategie verfolgen, die auf eine umfassende Demokratisierung abzielt, dann können sie ihre Rolle nur auf die Gesamtgesellschaft hin definieren. Denn aus der europäischen Arbeiterbewegung ist zu lernen, daß die gewerkschaftlichen Forderungen deshalb öffentliche Anerkennung und breitere Unterstützung fanden, weil sie für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung aufgestellt wurden.
- Aufgrund der Relevanz der politischen Rahmenbedingungen gewerkschaftlicher Aktion kann ein entsprechender Wandel gewerkschaftlicher Strategie in Afrika nur als systembezogener Wandel verstanden werden. Denn es macht einen Unterschied, ob es Gewerkschaften mit einer, ihrem Selbstverständnis nach, auf das Gemeinwohl hin orientierten Regierung (wie z.B. in Tanzania) zu tun haben, oder mit einer der Bevölkerung entfremdeten, weitgehend verkrusteten politischen Elite (wie z.B. in Kenya), die nur danach trachtet, die Gewerkschaften als soziales Befriedungsinstrument zu gebrauchen.
- Um die Wandlung zu einem gesamtgesellschaftlichen Engagement nachhaltig vollziehen zu können und von einer reaktiven zu einer initiativen Gewerkschaftspolitik wechseln zu können, bedarf die

gesamtgesellschaftliche
Orientierung

systembezogener
Wandel

demokratische
Struktur

Gewerkschaft der demokratischen Struktur und der breiteren Mobilisierung und Politisierung der lohnabhängig Beschäftigten. Nur so ist sie gerüstet, die bisherige einseitige Beeinflussung durch die Regierung durch eine aktive Bündnispolitik, z.B. mit Genossenschaften und auch Parteien, in eine echte Kooperation mit der Regierung umzukehren.

*Erweiterung
des
Handlungsspielraums*

- Die Gewerkschaften müssen versuchen, den verlorengegangenen Handlungsspielraum in der Lohnpolitik durch die aktive Mitgestaltung der nationalen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik zu ergänzen und zu erweitern. Voraussetzung dafür und auch für intensive Nutzung der Möglichkeiten der betrieblichen Mitbestimmung ist allerdings, daß die Gewerkschaften sich organisatorisch und sachlich in den Stand versetzen, Initiativen und Alternativen zur Politik der Regierungen zu entwickeln.

6. Literaturverzeichnis

- Arrighi, G. Multinationale Konzerne, Arbeiteraristokratie und die ökonomische Entwicklung in Schwarz-Afrika, in: Senghaas, D. (Hg.), Peripherer Kapitalismus - Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung, Frankfurt 1974
- Bates, R.H. Unions, Parties, and Political Development, New Haven/London, 1971
- Beling, W.A. (ed.) The Role of Labor in African Nation-building, New York/Washington/London, 1968
- Bienfeld, M.A. Labour in Tanzania, in: Cliff, L./ Saul, J. (eds.): Socialism in Tanzania, Vol. I, "Politics", Nairobi 1972
- Büse, J.E. Gewerkschaften im Prozess des sozialen Wandels in Entwicklungsländern. Versuch einer historisch-genetischen und strukturell-funktionalen Analyse der Rolle der Gewerkschaften in Ghana, (Diss.) Bonn-Bad Godesberg 1974
- Damachi, U.G. The Role of Trade Unions in the Development Process - With a Case Study of Ghana, New York/Washington/London 1974
- Davies, I. African Trade Unions, Harmondsworth, 1966
- Friedland, W.H. Vuta Kamba - The Development of Trade Unions in Tanganyika, Stanford/California, 1969
- Geiss, I. Gewerkschaften in Afrika, Hannover, 1965
- Leminsky, G./
Otto, B. (Hg.) Gewerkschaften und Entwicklungspolitik, Köln 1975
- Lynd, G.E. The Politics of African Trade Unionism, New York/Washington/London, 1968
- Mapolu, H. The Organization and Participation of Workers in Tanzania in: The African Review, Dar es Salaam, 1972, Vol. 2, No. 3
- Metze, K.R. Gewerkschaftsbewegung in Tanzania (Diss.), Marburg 1974
- Meynaud, J./
Salah Bey, A. Trade Unionism in Africa, London 1967
- Mwapachu, J.V. Industrial Labour Protest in Tanzania: An Analysis of Influential Variables, in: The African Review, Dar es Salaam, 1973, Vol. 3, No. 3

- Scott, R. The Development of Trade Unionism in Uganda, Kampala/
Nairobi 1966
- Tetzlaff, R. Gewerkschaften in Afrika, in: Gewerkschaftliche Monats-
hefte, 1972, S. 439 ff
- Tulatz, H.A. Die Gewerkschaftsentwicklung Nigerias, Hannover 1963
- Uhlig, Chr. Entwicklungsländer und Gewerkschaften, Hamburg 1967
- Uhlig, Chr. Gewerkschaftsbewegung und gewerkschaftliche Lohnpolitik
in Zambia, in: Internationales Afrika-Forum, München,
Nr. 9/10, 1972, S. 526 ff